

Le Régime de l'Indemnisation
en matière de dommages
causés aux biens par les faits de la Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences juridiques)

présentée et soutenue le Samedi 21 Juillet 1923, à 4 heures

PAR

DANIEL PARISOT

Avocat à la Cour d'Appel de Nancy,
Diplômé du Certificat de Science pénale de l'Université de Paris,
Diplômé de l'École libre des Sciences politiques,
Lauréat de la Faculté de Droit de Nancy.

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants : MM. JACQUELIN, Professeur.
MESTRE, Agrégé.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL

1923

Le Régime de l'Indemnisation
en matière de dommages
causés aux biens par les faits de la Guerre



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553032_0074

Le Régime de l'Indemnisation
en matière de dommages
causés aux biens par les faits de la Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(Sciences juridiques)

présentée et soutenue le Samedi 21 Juillet 1923, à 4 heures

P A R

DANIEL PARISOT

Avocat à la Cour d'Appel de Nancy,
Diplômé du Certificat de Science pénale de l'Université de Paris,
Diplômé de l'École libre des Sciences politiques,
Lauréat de la Faculté de Droit de Nancy.

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants : MM. JACQUELIN, Professeur.
MESTRE, Agrégé.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL

1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Le droit à la réparation des dommages causés aux biens par les faits de la guerre se présente comme tout particulièrement intéressant à raison de son application immédiate aux régions dévastées. Il est également digne d'attention par la nouveauté de la solution qu'il contient et surtout par les conceptions qui ont inspiré le législateur.

Un coup d'œil sur l'historique de la question de la réparation, nous montre que la solution traditionnellement admise par tous les régimes, sauf par la Convention, a été celle du secours. Rompant avec l'Ancien Régime, l'Assemblée législative avait consacré le principe du droit à la réparation fondé sur la fraternité qui unissait tous les citoyens, mais la loi du 11 août 1792 ne visait que les dommages causés par l'ennemi et ne consacrait la réparation intégrale que pour les fonctionnaires et ceux qui avaient porté les armes pour la patrie. La Convention alla plus loin et dans la loi des 16-24 août 1793, vint reconnaître un droit à indemnité au profit de tous les citoyens sinistrés pour les dommages causés par l'ennemi ou par les troupes nationales. On se fondait sur la doctrine du contrat social ainsi que sur la théorie de l'impôt prime d'assurance. Ce dernier fondement était important pour la détermination du mode

d'évaluation de l'indemnité ; on ne tenait pas compte en effet, de la valeur réelle du bien, mais de sa valeur présumée d'après le rôle de la contribution foncière. Cette loi subit un échec dû tout à la fois à l'imperfection de la procédure d'évaluation et surtout aux difficultés financières de l'époque.

Depuis cette tentative, la doctrine du secours fut toujours admise. Sous la Restauration, on accorda des dégrèvements et des subventions en nature. Au cours des Cent jours, un décret du 6 août 1815 vint décider notamment que l'indemnité, égale à la moitié de la valeur des constructions détruites, ne serait versée qu'après reconstruction des immeubles. Après la guerre de 1870-71, alors qu'on avait proposé de reconnaître le droit à la réparation intégrale fondé sur l'idée de solidarité, l'Assemblée Nationale n'accorda qu'un dédommagement aux sinistrés.

Ainsi cette doctrine du secours était traditionnellement admise. On la considérait comme une application du principe de l'irresponsabilité de l'Etat. L'impossibilité de former un recours en indemnité s'expliquait par le caractère d'acte de gouvernement qu'on reconnaissait au fait de guerre. Enfin certains ajoutaient qu'on ne pouvait mettre à la charge de l'Etat les conséquences des faits de guerre qui constituaient des faits de force majeure. La difficulté de la situation au point de vue financier au moment où la question se posait, venait encore fortifier ces motifs juridiques.

De graves conséquences s'attachaient à cette doctrine. L'Etat pouvait fixer arbitrairement dans quelle

mesure le secours serait accordé, en tenant compte surtout des exigences du Trésor. Il était libre dans la désignation des bénéficiaires, pouvant se fonder sur les besoins des victimes ou bien se laissant guider par la nature du bien détruit. Il pouvait du reste mettre des conditions à la concession du secours, notamment exiger la reconstruction des immeubles atteints. Enfin les sommes allouées étaient distribuées entre tous les créanciers du sinistré au marc-le-franc, sans préférence pour les créanciers privilégiés ou hypothécaires (1).

Certes, des atténuations avaient été apportées à cette situation. Le Conseil d'Etat avait cherché à restreindre la notion de fait de guerre ; depuis 1873, il considérait comme faits de guerre seulement ceux qui s'imposent comme les résultats de la force majeure ou des nécessités immédiates de la lutte (2).

D'autre part, pour certains événements causés par la guerre sans revêtir le caractère de faits de guerre, les particuliers pouvaient invoquer un droit à indemnité, en s'appuyant sur les principes généraux du droit administratif ou en se fondant sur des textes comme la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions ou celle du 10 juillet 1791 relative aux dommages causés par les mesures préventives de défense prises dans la zone d'action des places fortes. Enfin, même pour les faits de guerre, ils pouvaient mettre en cause la responsabilité de certains particuliers ou

(1) Cass., 12 mars 1877 (S. 77.1.206).

(2) Cons. d'Et., 9 mai 1873. Pesty Rémond. Rec. p. 408.

même des communes (3). Il faut remarquer que la guerre dans le passé était, en général, moins destructrice et qu'elle donnait plus d'occasions à l'application de ces modes exceptionnels de réparation.

Mais, dès avant la guerre de 1914, une transformation avait eu lieu dans les conceptions juridiques. La responsabilité de l'Etat était admise par le législateur et par la jurisprudence en la faisant reposer, soit sur l'idée de faute, soit sur l'idée de risque. Quant à la théorie des actes de gouvernement, elle avait perdu de son autorité. Enfin la guerre allait se présenter comme une entreprise nationale soutenue dans l'intérêt commun et non plus, ainsi qu'autrefois, comme le fait du prince.

Avec ce changement dans les idées, la situation des sinistrés apparaissait comme devant attirer l'attention du législateur, d'autant que les destructions causées par cette guerre étaient très considérables. Elles provenaient d'abord des perfectionnements apportés aux procédés de combat. Mais d'autres dommages venaient s'ajouter à ces conséquences fatales de la lutte, ils étaient dus à la volonté réfléchie de l'ennemi qui désirait détruire une industrie concurrente et ruiner le patrimoine national.

Interprète d'un grand mouvement de solidarité de l'opinion publique, le gouvernement déclara solennellement, le 22 décembre 1914, que la France redresserait ces ruines à l'aide d'une contribution que la nation paierait. Dans son article 12, la loi de finan-

(3) Henry. La solidarité communale et les réquisitions ennemies en 1870.

ces du 26 décembre 1914 vint décider qu'une loi déterminerait les conditions dans lesquelles s'exercerait le droit à réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre. Tout en prévoyant un premier crédit pour les besoins urgents, elle décidait qu'un décret viendrait fixer la procédure de constatation des dommages et le fonctionnement des commissions d'évaluation.

A partir de cette date, commença une phase administrative et réglementaire. De nombreux décrets intervinrent, relatifs à la constatation et à l'évaluation des dommages (4); quelques lois firent aussi indirectement allusion à cette réparation (5). Le 11 mai 1915, le gouvernement déposait un projet de loi pour mettre en œuvre ce droit à réparation. Simple ébauche de réglementation qui devait prendre de grands développements avec l'examen qui allait en être fait par le Parlement. La discussion, commencée le 3 octobre 1916, fut longue, tant à raison du domaine étendu auquel la loi s'appliquait que par suite des conceptions très différentes qui furent présentées. Trois délibérations furent nécessaires devant chaque assemblée pour aboutir à un texte transactionnel. Depuis la loi du 17 avril 1919, d'autres textes sont intervenus pour l'améliorer et la compléter.

(4) Voir aussi le rapport du 27 mai 1915, rédigé par la Commission supérieure de revision des évaluations sur les méthodes d'évaluation des dommages.

(5) Art. 11 de la loi du 9 novembre 1915 sur l'ouverture de nouveaux débits de boissons.

Les idées sur lesquelles la loi était fondée ont amené le législateur à envisager de façon particulière ce droit à réparation et à admettre un régime d'indemnisation très caractéristique. La réparation apparaissait comme ne devant pas seulement aboutir à l'indemnisation de certains dommages individuels, c'était une œuvre nationale tendant à la reconstitution des forces économiques du pays. Elle était ainsi conçue en réaction du but poursuivi par l'ennemi. Il fallait aussi remédier aux conséquences financières et sociales de ces destructions. On ne pouvait pas seulement faire appel aux solutions traditionnelles consacrées en matière de responsabilité. On considérerait que, pour renouer le lien de solidarité, il fallait rétablir les choses détruites surtout en matière immobilière ; aux yeux de certains, ce emploi devait même être obligatoire. Se combinant avec ces idées, la hausse des prix devait encore amener à envisager un mode spécial d'évaluation de l'indemnité.

Ainsi dans le régime de l'indemnisation, les conceptions nationales, juridiques, économiques qui dominent la loi viennent s'y refléter. C'est à ce titre que nous l'examinerons, en rappelant très brièvement dans une première partie le fondement et l'économie générale de la réparation pour situer dans ce cadre le régime de l'indemnité, réservant à une seconde partie l'étude même de ce régime.

PREMIERE PARTIE

Fondement et Economie Générale de la Réparation

PREMIERE PARTIE

FONDEMENT ET ECONOMIE GENERALE DE LA REPARATION

Il nous faut rappeler le fondement de la loi du 17 avril 1919, les conceptions qui ont été présentées, les tendances, en rapport avec le régime de l'indemnité, qui caractérisent le régime définitivement adopté ainsi que celles qu'on peut relever dans les textes ultérieurs. Nous préciserons ensuite brièvement à qui l'indemnité est destinée et pour quels dommages elle intervient, en laissant de côté la procédure et le régime du paiement.

CHAPITRE PREMIER

Fondement du droit à la réparation

Il ne pouvait s'agir ici d'une réparation reposant sur l'idée de faute. La responsabilité de la guerre incombe à l'ennemi, elle a été reconnue par lui notamment dans l'article 231 du Traité de Versailles, seul l'Etat français peut la faire valoir.

L'article premier de la loi du 17 avril 1919 vient fonder le droit à réparation sur les idées d'égalité et de solidarité de tous les Français devant les charges de la guerre.

Depuis qu'il a été proclamé dans la déclaration des droits de 1789, le principe de l'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques domine tout notre droit public. Or cette guerre apparaissait comme une entreprise nationale, les dommages qui en résultaient constituaient bien des charges publiques ; aux uns tous étaient également exposés et en souffraient d'une façon presque identique, mais certains étaient supportés par surcroît par les habitants des régions dévastées. L'égalité était ainsi rompue par l'existence de ces dommages spéciaux subis par les sinistrés pour la collectivité. En se fondant exclusivement sur cette idée, la loi de réparation apparaissait comme une loi d'indemnisation, le sinistré invoquait un droit individuel à réparation, le régime

de l'indemnité devait s'inspirer du droit commun : l'Etat constitué débiteur devait payer, sans avoir à tenir compte de la situation de la personne, ni de la valeur sociale du bien, ni de la destination donnée à l'indemnité.

L'idée de solidarité conduisait à envisager la réparation d'un autre point de vue. Quand, dans une société, un événement vient modifier en bien ou en mal la situation d'un de ses membres, cette modification se répercute sur la situation d'autres membres de celle-ci, elle peut même atteindre la collectivité entière. Cette interdépendance, surtout sensible chez les pays de vieille formation comme la France, oblige par là même la société à trouver un remède à tout mal qui atteint l'individu, parce qu'il tend à devenir social. Cette intervention n'est pas seulement un geste de générosité, c'est un acte d'égoïsme élevé et de sage prévoyance. Cette idée, appliquée à la question des dommages de guerre, vient fonder pour l'Etat l'obligation de les réparer, c'est un devoir social, et c'est le reflet de ce devoir qui constitue le droit du sinistré (1). Ce n'est pas aux départements envahis que la nation apporte une indemnité, c'est à elle-même. La solidarité a, du reste, un caractère bilatéral, engendrant à la charge de l'Etat l'obligation de réparer le dommage, et à celle du sinistré bénéficiaire l'obligation de concourir à la réparation du préjudice causé à l'Etat ainsi qu'aux autres nationaux indirectement atteints. Sociale par

(1) Rapport Desplas. Annexe 2341, p. 25.

son origine, la réparation doit l'être encore par son but. On aboutissait donc à une loi de reconstitution, l'indemnité remise au sinistré devant réparer, outre le préjudice subi par lui, ceux qui atteignaient le milieu social. Cette atteinte variant suivant l'importance sociale des biens, le législateur pouvait quant au régime de l'indemnité distinguer entre eux. Il pouvait, dans ce même but, préciser l'emploi de l'indemnité et même exiger le rétablissement des choses, ce qui l'amenait à calculer l'indemnité à cet effet, conséquence importante en raison de la hausse des prix.

Au début de l'élaboration de la loi, on se fondait surtout sur l'idée de solidarité, on voulait organiser le droit à réparation sur les bases d'un droit social. L'Etat ne pouvant relever lui-même les ruines, l'indemnité était accordée au sinistré dans ce but, il apparaissait comme le préposé de l'Etat dans la mission sociale que celui-ci le chargeait de remplir. Il était le dépositaire de l'indemnité, celle-ci « nous l'appelons improprement une indemnité, elle ne rentre pas dans son patrimoine, elle ne saurait figurer dans son actif... l'indemnité est non pas personnelle, mais réelle (2) » le sinistré, pour l'obtenir, devait collaborer à l'œuvre de reconstitution, le emploi était obligatoire, et conçu dans des conditions très strictes. Il recevait alors une indemnité lui permettant de reconstituer, malgré la hausse des prix, grâce

(2) Desplas. Rapport cit. p. 166 et Chambre séance 5 oct. 1916, J. O. p. 204. — Dans le même sens l'exposé des motifs du projet de loi.

à des frais supplémentaires. S'il désertait la fonction économique ou sociale qu'il occupait, il ne pouvait revendiquer un droit à réparation, sauf s'il obtenait une dispense, dans ce cas il recevait une indemnité correspondant à la perte subie. Au point de vue du droit social tous les biens ne méritaient pas une réparation identique, celle-ci s'adressait surtout aux immeubles, les meubles et surtout les meubles-meublants, et ceux de luxe étaient moins bien traités. Cette conception qui s'apparentait à des doctrines présentées déjà avant 1914 (3), trouvait un appui dans l'étatisme, né de la guerre.

Cette thèse avait déjà provoqué une certaine résistance lors de la discussion devant la Chambre. Le Sénat admit une doctrine plus modérée, où le droit individuel avait sa place sans nuire à l'œuvre de reconstitution ; le sinistré recevait dans tous les cas une indemnité, mais on le poussait au emploi en lui accordant des avantages comme les frais supplémentaires. On abandonnait le droit social qui ne visait que la reconstitution de la chose pour revenir à la notion habituelle d'indemnité.

Ces deux conceptions apparaissaient comme difficilement conciliables, mais avec l'armistice qui prévoyait une réparation à la charge de l'ennemi, on considéra qu'on ne pouvait plus priver le sinistré d'une indemnité. Dans tous les cas il pouvait avoir droit à la perte subie. Ainsi, finalement, le sinistré

(3) Voir surtout : Duguit. Les transformations générales du droit privé depuis le code Napoléon, éd. 1912, p. 147 et suiv. sur la propriété fonction.

se voyait reconnaître un droit individuel à réparation, l'utilisation de l'indemnité avait une répercussion non plus sur le droit à réparation mais seulement sur l'étendue de celle-ci. L'idée d'égalité a ainsi triomphé puisque dans tous les cas le sinistré reçoit comme un minimum intangible une réparation calculée sur le montant de la perte subie. Mais, se superposant à ce point de vue indemnitaire, l'idée de solidarité a amené à réserver une place aux nécessités de la restauration sociale et économique ; avec le remploi et ses conséquences sur le calcul de l'indemnité, c'est la reconstitution qui trouve satisfaction.

CHAPITRE II

Tendances générales de la législation en rapport avec le régime de l'indemnité

Sans revenir sur le caractère du droit à la réparation, dans la loi du 17 avril 1919, tout d'abord, on relève certaines tendances caractéristiques. Elle a voulu une réparation intégrale, mais son domaine ne s'arrête pas aux dommages jusqu'alors non réparés, elle vise certains cas où, à raison du lieu du dommage, la législation antérieure, comme les lois du 3 juillet 1877 ou du 10 juillet 1791, aurait pu ne pas être utilisée. Entre ces deux voies, elle laisse une option (1) au sinistré ; choix important puisque le régime de l'indemnisation est différent. Pour les réquisitions, notamment, on doit uniquement tenir compte de la perte que la dépossession de la chose impose au prestataire (2) et le paiement se fait sans condition, alors qu'avec la loi de 1919, l'indemnité peut être plus large, grâce aux frais supplémentaires, mais est soumise à des conditions strictes.

Dans certains cas, la loi apparaît comme subsidiaire (3), ce qui aura une influence sur le calcul de

(1) La jurisprudence en a précisé les limites, notamment Com. Sup. 8 juillet 1922. B. R. L., 1922, p. 346.

(2) Cass. Civ., 6 mars 1917 (S. 1917.1.9).

(3) Rolland, La loi du 17 avril 1919. Rev. du droit public, 1919, p. 436.

l'indemnité ; c'est ainsi que dans le cas où l'attributaire a contracté une assurance le garantissant contre les risques de guerre, l'article 18 § 3 décide que « l'indemnité sera calculée sous déduction des sommes dues par l'assureur, mais il sera tenu compte des primes payées. En aucun cas, les compagnies d'assurances ne pourront exercer de recours contre l'Etat ».

Mais si la loi assure aux sinistrés la possibilité d'une réparation, elle interdit, dans l'article 18 § 1, le cumul des indemnités, car on violerait ainsi les règles de l'égalité et de la solidarité. Cette prohibition n'atteint pas les aides en nature ou en espèces provenant de la charité publique ou privée. La loi réserve, du reste, la possibilité pour le sinistré d'obtenir une indemnité complémentaire, grâce aux sommes que l'Etat français pourra recouvrer sur l'ennemi en vertu des traités, pour réparer les dommages de toute nature qui n'auront pas été réparés ou qui ne l'auront été que partiellement.

Quelquefois, sous prétexte de réparation, on a été amené à donner une indemnité participant du caractère de secours, eu égard à la situation qu'on envisageait. Aux sinistrés habitant les zones militaires on a reconnu un droit à indemnité avec quelques restrictions ; malgré celles-ci, il se trouve qu'on leur fait une situation plus avantageuse que celle à laquelle ils avaient droit, car ils avaient construit n'ignorant pas qu'ils étaient exposés à un ordre de destruction de l'autorité militaire. On a été influencé par cette considération que beaucoup étaient de pe-

tits propriétaires. Cette même idée a été invoquée pour faire accorder aux agriculteurs, plus largement qu'aux autres sinistrés, une limitation avantageuse de la dépréciation pour vétusté quant aux dommages aux immeubles ruraux.

Le but de reconstitution qui inspire le législateur a eu une profonde influence sur le régime de l'indemnité. En droit commun, qu'il s'agisse de réparer le dommage mis à la charge du particulier ou à celle de l'Etat, l'évaluation du préjudice se fait en tenant compte de la valeur de la chose détruite, sans s'attacher à l'intention manifestée par la victime de reconstruire l'immeuble détruit, par exemple. Ici, au contraire, l'idée de reconstitution a amené à envisager cette intention et à calculer dans certains cas l'indemnité en tenant compte de ce but. A raison de la hausse du coût de la vie, on a été obligé de développer singulièrement l'importance de cette indemnité. Les considérations économiques ont eu, du reste, dans cette loi, une importance considérable car c'est surtout à ce point de vue qu'on a envisagé les choses détruites, la notion de valeur apparaît sous tous ses aspects, valeur réelle, valeur vénale, valeur d'utilisation.

Le législateur a considéré que la guerre était une occasion douloureuse dont il fallait savoir profiter, en améliorant ce qui existait auparavant. Cette tendance se manifeste d'abord par des prohibitions de reconstituer ce qui était contraire à l'intérêt économique ou à la santé publique. Puis il pousse le sinistré à faire mieux en lui accordant des avantages

résidant soit dans le mode d'évaluation très favorable de l'indemnité, soit dans les modalités de la reconstitution en lui reconnaissant une certaine liberté qui lui permet de s'adapter aux exigences nouvelles de la technique et à la situation économique de l'après-guerre.

Mais, en même temps, la loi veut que la reconstitution soit rapide. Cette préoccupation, sensible surtout dans la procédure et le régime du paiement, a eu son influence ici également ; c'est ainsi que, dans les évaluations on a adopté le procédé du forfait, dans la mesure où cela ne portait pas atteinte aux intérêts du sinistré ou du Trésor.

Enfin, se préoccupant du sinistré, le législateur a cherché à garantir entre ses mains la valeur de la réparation en la protégeant contre les entreprises des spéculateurs, l'autorisation du tribunal exigée en cas de cession en est un exemple. En prévoyant une certaine variété dans les modalités de la reconstitution il a voulu permettre au sinistré, souvent profondément atteint dans sa situation, de remédier à ce nouvel état des choses.

Dans les textes postérieurs à la loi du 17 avril 1919, on constate que le point de vue du droit individuel s'est encore accentué. Avec la fin de la guerre, l'étatisme a rétrogradé, cessant d'exercer son influence. La notion traditionnelle d'indemnité, d'autre part, a opéré un travail lent, tendant à faire envisager cette réparation du point de vue indemnitaire. Enfin, les simplifications apportées en vue d'une application plus rapide de la loi ont amené

à élaguer des restrictions inspirées par le droit social.

Trois lois ont édicté de nouvelles prescriptions relativement à l'indemnité, ce sont les lois du 25 août 1920, du 23 juillet 1921 et du 18 juillet 1922

Elles poursuivent d'abord un but commun : mettre obstacle à l'emploi abusif des dispositions de la loi de 1919, quant au remploi, en réglementant notamment les conditions du remploi en cas de cession du droit à indemnité et en déterminant dans quelle mesure un achat peut constituer une opération de remploi.

D'autre part, le droit individuel s'affirme et le côté indemnitaire se renforce. On cherche à assurer, dans tous les cas, au sinistré la valeur du bien qui a été détruit. En cas de non-remploi ou pour les meubles somptuaires, la loi de 1919 avait décidé qu'il fallait tenir compte du prix porté dans certains actes où ils avaient été évalués ; si celui-ci était inférieur à celui de l'évaluation faite suivant les règles ordinaires, c'était une marque de défaveur inspirée par le droit social ; la loi du 25 août 1920 abroge ces dispositions autant dans un but d'équité que pour simplifier la procédure.

La perte subie apparaît comme un minimum dont le sinistré doit toujours profiter. En cas de cession, on a signalé que l'autorité judiciaire devrait refuser l'autorisation si le prix était tant soit peu inférieur à cette limite (4). Enfin on a cherché à donner un droit de disposition plus étendu au sinistré sur

(4) Rapport Reynald. Doc. parl. Sénat, 1921. Annexe 395, p. 776.

la perte subie ; la loi du 18 juillet 1922 décide, en effet, que c'est cette seule partie de l'indemnité qui pourra être affectée à un achat susceptible d'être considéré comme une opération de remploi. La loi du 23 juillet 1921 est allée beaucoup plus loin, pour des raisons particulières, puisqu'elle admet que la remise de titres de rente sur l'Etat, à concurrence de 85 o/o de l'indemnité totale due pour le mobilier d'habitation, constitue un remploi.

Mais, dès que l'on ne se trouve plus en présence de celui que le hasard a exposé aux dommages de guerre, mais en face d'une personne qui, volontairement, vient s'engager dans cette œuvre de reconstitution, on voit reparaître l'idée de reconstitution avec des exigences qui rappellent de façon discrète des conceptions qui avaient pris une certaine place au cours de la discussion de la loi de 1919. La loi du 18 juillet 1922 décide que l'autorité judiciaire chargée d'accorder l'autorisation de cession pourra, dans l'intérêt de la reconstitution locale, limiter le rayon dans lequel le cessionnaire aura le droit de remployer. Cette tendance s'affirme encore dans certains projets récents où l'on veut forcer le cessionnaire à remployer dans la commune du dommage et en immeubles ayant la même destination que ceux détruits. Il y a donc ici un certain *intuitus personae*, on distingue le sinistré direct et le tiers cessionnaire, faisant prédominer pour ce dernier l'idée de reconstitution. C'est une conception qui pourrait se justifier dans la mesure où, par contre-coup, elle n'atteindrait pas le sinistré.

CHAPITRE III

Bénéficiaires et Dommages réparés

SECTION I. — BÉNÉFICIAIRES

La loi est essentiellement nationale, c'est la conséquence immédiate des idées d'égalité et de solidarité. Les étrangers ne peuvent donc pas avoir droit à une indemnité, quel que soit le chemin par lequel ils voudraient l'obtenir. La loi leur permet seulement, à titre conservatoire, de faire constater et évaluer les dommages dont ils auront souffert. Ils ne peuvent obtenir une indemnité que dans les conditions déterminées par les traités à conclure entre la France et la nation à laquelle ils ressortissent. Une seule convention a été passée jusqu'ici, le 9 octobre 1919 (1), entre la France et la Belgique, elle tient compte des dispositions de la loi belge du 10 mai 1919 plus restrictive que la nôtre quant à l'étendue et aux conditions du droit à la réparation.

Tous les Français, citoyens ou sujets, ont droit à la réparation. En principe, cette qualité doit être exigée au moment où le dommage a été subi (2).

(1) Approuvée par le décret du 24 octobre 1919. J. O., 25 novembre 1919.

(2) Exception a été faite cependant pour les Alsaciens-Lorrains réintégrés de plein droit et pour certains de ceux admis à réclamer la qualité de Français.

Dans l'article 3 § 1^{er} la loi donne une énumération des bénéficiaires « les particuliers et leurs héritiers, les associations, établissements publics ou d'utilité publique, communes, départements ». Pour les concessionnaires de voies de communication d'intérêt général, à raison des rapports étroits qui existent entre eux et l'Etat, on a prévu un régime spécial d'indemnisation (3).

L'insuffisance du critérium jurisprudentiel en ce qui concernait la nationalité des sociétés a amené le législateur à préciser que « les sociétés dont une partie du capital social était détenu par des nationaux des puissances ennemies, à la date du 1^{er} août 1914, devront rembourser à l'Etat, par des retenues sur les dividendes distribués aux porteurs ressortissants des puissances ennemies ou par toutes autres retenues à faire supporter par ces porteurs, la part d'indemnité dont le capital par eux détenu aurait bénéficié ». Un décret du 3 octobre 1921 a cherché à préciser l'application de cette disposition.

La notion de bénéficiaires de la réparation s'étend avec l'idée de solidarité, la propriété étant un centre d'intérêts, on a cherché à donner satisfaction à tous ces intérêts satellites. La loi effaçant les traces des destructions, le propriétaire ne pouvait plus invoquer sa libération fondée sur la force majeure. Dans les articles 8 et 16, la loi tient compte de la situation des titulaires de droits réels principaux et

(3) Voir notamment l'art. 25 de la convention du 28 juin, approuvée par la loi du 29 octobre 1921 sur le régime des chemins de fer.

accessoires et de droits personnels, complétée sur ce point par la loi du 25 octobre 1919 en ce qui concerne les baux d'immeubles. Elle leur permet, dans une mesure variable, suivant les catégories d'intéressés, de faire valoir leurs droits sur la chose reconstituée ou sur l'indemnité tout en les faisant participer à l'œuvre de reconstitution.

Quand le sinistré ne veut pas reconstituer, le dommage causé au milieu social ne se trouve pas réparé. La loi décide alors que les frais supplémentaires accordés en cas de dommages immobiliers seront cependant calculés, mais ils seront affectés à un fonds commun pour être employés au profit des régions dévastées. La loi prévoit que les ouvriers et employés qui étaient occupés par l'établissement sinistré pourront, en cas de reconstitution de celui-ci, reprendre le travail dans l'ordre de leur inscription et dans la mesure des besoins de l'exploitation.

On a reconnu au sinistré la possibilité de céder son droit à indemnité, mais en organisant un contrôle dans l'intérêt du cédant et dans celui de l'œuvre de reconstitution.

Enfin, le sinistré peut être déchu de son droit à indemnité, soit à raison d'un acte grave de lèse-solidarité, soit parce qu'il a contrevenu à certaines règles de la loi ; nous en verrons une application en ce qui concerne l'observation des conditions auxquelles le emploi est subordonné. Une sanction répressive a été prévue pour le cas de fausse déclaration de dommages de guerre.

SECTION II. — DOMMAGES RÉPARÉS

La loi répare seulement les dommages spéciaux, exceptionnels, puisque c'est dans cette seule mesure que l'égalité est rompue entre les nationaux. Pour qu'un pareil dommage soit susceptible de réparation cinq conditions doivent être remplies, elles sont relatives à l'origine, à la nature, aux caractères, au lieu et à la date du dommage.

1° *Origine du dommage.* — Le dommage doit avoir été causé par un fait de la guerre. Cette expression comprend, à côté de tous les faits auxquels la jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaissait jusqu'alors le caractère de faits de guerre, tous les faits qui se rattachent aux opérations militaires, tels qu'ils sont visés par l'article 2 § 3 de la loi : les mesures préparatoires de l'attaque, les mesures préventives de la défense, celles dues aux nécessités de la lutte, à l'évacuation des points menacés, à l'occupation dans les parties du territoire comprises dans la zone des armées. Peu importe que l'auteur du dommage soit un ennemi, un allié ou un national.

2° *Nature du dommage.* — La loi ne vise que les dommages aux biens. Elle en a fait, dans l'article 2, une énumération énonciative en les rangeant dans cinq catégories, dans un but de simplification, ce sont :

1° Toutes les réquisitions opérées par les autorités ou troupes ennemies, les prélèvements en na-

ture effectués sous toutes formes ou dénominations, même sous la forme d'occupation, de logement et de cantonnement (4), ainsi que les impôts, contributions de guerre et amendes dont auraient été frappés les particuliers ou les collectivités ;

2° La deuxième catégorie est relative aux dommages mobiliers. En ce qui concerne les offices publics et ministériels l'article 15 a édicté des règles spéciales. On a discuté sur le caractère direct du dommage, finalement on a admis que la réparation devait s'y appliquer, mais, comme la clientèle de l'office peut être rétablie par la reconstitution des régions dévastées, on a prévu une procédure de récupération de l'indemnité. Le législateur a précisé qu'une loi ultérieure viendrait régler le régime de la réparation pour les fonds de commerce. Dans cette catégorie la loi fait rentrer les pertes d'objets mobiliers, soit en France, soit à l'étranger, au cours des évacuations ou rapatriements ;

3° La troisième catégorie est consacrée aux dommages immobiliers. Visant les dommages causés aux outillages, accessoires et animaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole, la loi ajoute que ces biens « seront, pour l'application de la présente loi, considérés comme immeubles par destination, qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble ».

(4) Nous n'examinerons pas la question de l'indemnisation relative au logement, à l'occupation ou au cantonnement des troupes ennemies ou des troupes françaises ou alliées (art. 2, parag. 3). Elle ne présente pas de caractère particulier.

4° Qn a prévu dans cette catégorie, les dommages causés dans la zone de défense des frontières ainsi que dans le voisinage des places de guerre et des points fortifiés, sans qu'il puisse être opposé aux ayants-droit aucune exception tirée des lois et décrets concernant les servitudes militaires ;

5° Ecartant de la réparation les dommages maritimes, la loi, exceptionnellement, admet un droit à réparation pour les dommages causés aux bateaux armés à la petite pêche.

A côté de ces dommages, la loi met à la charge de l'Etat un certain nombre de dépenses. Elle reconnaît qu'une indemnité sera accordée quand des mesures conservatoires (5) ont été prises pour éviter des dommages tant immobiliers que mobiliers ou pour empêcher leur aggravation (art. 17). L'Etat prend à sa charge les sommes restant dues par les communes en France sur les emprunts contractés par elle à raison de faits des guerres antérieures (art. 63), les autres dépenses correspondent à des frais accessoires à l'œuvre de reconstitution : frais de réfection du cadastre, de délimitation et de remembrement nécessités par les faits de guerre (art. 59), frais de déblaiement, de recherche et d'enlèvement de projectiles (art. 60), frais d'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques devant être dressés en vue de la reconstitution des immeubles détruits (art. 61), dépenses ré-

(5) D'après la Commission Supérieure, il ne s'agit que des mesures matérielles. Arrêt du 28 octobre 1922. B. R. L. 1923, p. 67.

sultant des améliorations apportées à l'hygiène publique (art. 62). Nous ne reviendrons pas sur cette catégorie de dommages au cours de notre étude, dans tous ces cas on doit tenir compte de la valeur réelle de la dépense.

3° *Caractères du dommage.* — Le dommage doit être certain, matériel, direct. Ce sont là les limites tutélaires des obligations juridiques. Par dommage certain on a entendu le dommage actuel, facile à évaluer, écartant ainsi le dommage éventuel. Quant au dommage matériel, c'est celui qui entraîne une diminution de la valeur économique d'un bien, le plus souvent due à une atteinte physique. On n'a donc pas à tenir compte du dommage moral, on a voulu exclure par là aussi les privations de jouissance, on répare seulement les choses. On exige que le dommage soit direct, afin d'obtenir la certitude dans l'imputabilité du préjudice au fait de guerre, le dommage direct est selon la bonne définition (6) donnée par la circulaire du 13 juillet 1919 celui « résultant de manière inévitable et nécessaire de l'événement de guerre qui l'a causé en y comprenant les aggravations que le dommage a pu subir du fait des circonstances de guerre et les conséquences de l'impossibilité où l'on a pu se trouver de prendre des mesures appropriées pour remédier à la situation ». Il est à remarquer qu'en accordant les frais supplémentaires en cas de reconstitution, on répare un dommage indirect consistant dans la hausse des

(6) Voir la définition un peu étroite contenue dans Com. Sup. 8 juillet 1922. B.R.L. 1922, p. 368.

prix ; celle-ci n'a pas son origine immédiate dans un fait de guerre et, d'autre part, elle s'étend à toute la France.

4° *Lieu du dommage.* — La réparation a un caractère territorial, elle ne s'applique qu'aux dommages causés en France, en Algérie, aux colonies et pays de protectorats, sauf le Maroc et la Tunisie. Les Français ayant subi des dommages à l'étranger n'ont donc pas droit à réparation. On a voulu régler cette question, dans les conventions diplomatiques, en même temps que celle des dommages subis par les étrangers en France. Cependant pour les dommages aux bateaux armés à la petite pêche ou les pertes d'objets au cours d'évacuation la réparation s'étend à des dommages causés quelquefois en dehors du territoire français.

5° *La date du dommage.* — Il faut que le dommage ait été subi pendant la guerre, par conséquent à partir de l'ouverture des hostilités jusqu'à la cessation de celles-ci. Quelquefois il pourra avoir été causé avant cette date : par exemple les mesures préventives de défense, ou après : en cas d'explosion de projectiles (art. 60).

DEUXIEME PARTIE

L'indemnité

DEUXIEME PARTIE

L'INDEMNITE

Généralités

Dans l'article 2 § 1^{er}, la loi pose le principe de la réparation intégrale. Pour apprécier la valeur de cette affirmation il faut confronter cette notion de réparation intégrale avec les deux grandes idées qui dominent cette loi : l'égalité et la solidarité. Or, suivant qu'on est amené à envisager cette question de réparation en tenant compte de façon plus ou moins prépondérante de l'une ou de l'autre de ces idées on aboutit à concevoir des notions différentes de réparation intégrale. Si on se place au point de vue de l'égalité on reconnaît à l'individu un droit ; le sinistré peut l'invoquer à l'égard de l'Etat, et ici la notion d'intégralité indique qu'il doit recevoir tout ce qui lui est dû et ce en conséquence du droit qui lui est conféré. Ainsi, l'Etat doit payer le sinistré sans se préoccuper de l'emploi qui est fait de l'indemnité, sans tenir compte de la valeur sociale des biens. C'est l'aspect juridique, traditionnel, patrimonial de la réparation. C'est en ce sens qu'on pouvait dire « la notion même du droit, exclusive de toute idée de secours, de dédommagement, implique la réparation intégrale » (1).

(1) Discours du président de la commission des dommages de guerre. Chambre, séance du 23 janvier 1917, J. O., p. 138

S'élève-t-on au point de vue général, en ne considérant plus le rapport existant entre l'Etat et le sinistré comme celui d'un créancier vis-à-vis de son débiteur mais comme celui qui unit deux personnes qui, à des degrés divers, sont sinistrées · l'individu atteint dans son patrimoine comme l'Etat qui souffre de la répercussion de cette destruction sur sa puissance économique, on arrive alors à cette conclusion que la réparation intégrale c'est la réparation de tout le préjudice qui pourrait se réaliser par la réparation de tous les dommages directs et indirects, pour que tous les intérêts, individuels et généraux en jeu, soient satisfaits. Réparation coûteuse et qui sera plus économiquement obtenue par la reconstitution de la chose détruite elle-même, ainsi l'individu aura ce qu'il possédait, les autres intérêts retrouveront leur garantie constituée par ce bien. Et de ce point de vue encore, on pouvait parler de réparation intégrale. « Pour que les ravages soient effacés non seulement au point de vue juridique, mais également au point de vue économique, ce qu'il faut, c'est que les victimes soient replacées dans une situation équivalente à celle d'autrefois... C'est pour cela que votre commission vous propose de réaliser la réparation intégrale des dommages causés aux choses par la reconstitution même de ces choses... Il résulte des observations qui précèdent, que la réparation par indemnité pure et simple ne correspond pas au but que nous devons poursuivre, et que la seule réparation par la reconstitution de la chose détruite peut aboutir à la réparation intégrale. » (2).

(2) Rapport Desplas, p. 39 et 41.

Ainsi, on apercevait, suivant le point de départ que l'on prenait, suivant le but que l'on recherchait des conceptions différentes de la réparation intégrale : la réparation-indemnisation et la réparation-reconstitution. Dans un cas, le point de vue juridique traditionnel prédominait en s'alliant à la notion de droit, dans l'autre doctrine, on abandonnait vite cette notion du droit, pour ne plus voir que le but poursuivi et faire prédominer le point de vue économique et social. On aboutit alors plutôt à suivre une politique de reconstitution qu'à satisfaire aux exigences d'un droit. La réparation allait avec cette conception s'identifier dans de nombreux cas avec le remploi qui apparaissait comme obligatoire. L'indemnité était donc ainsi grevée d'une affectation sur l'importance de laquelle elle se mesurait. Ce n'est pas à dire, du reste, que les partisans du droit individuel aient rejeté de façon complète cette nécessité de la reconstitution, sur ce point ils étaient en plein accord avec les partisans du remploi, mais ils n'acceptaient pas cet élément de coercition et aussi ce caractère exclusif de la réparation. On sait comment les deux doctrines ont pu se concilier et comment la transaction finale a consacré un système qui donnait tout à la fois satisfaction aux partisans du droit individuel sur une bonne partie de leurs revendications tout en permettant cependant aux partisans du remploi de voir leurs conceptions adoptées sur certains points.

De cette discussion, finalement, est donc résulté un régime qui tient à la fois compte de deux conceptions. On a voulu prendre en considération dans tous

les cas la situation du sinistré. Invoque-t-il son droit, sans cependant vouloir participer à la reconstitution générale des régions dévastées, il pourra obtenir une indemnité qui correspondra à la réparation telle qu'on l'entend ordinairement. Veut-il au contraire être un agent actif de la reconstitution le point de vue économique s'impose alors, car ce qu'on examine, ce n'est pas la perte subie, mais on envisage la reconstitution et par suite la valeur de la chose va être appréciée en tenant compte des charges entraînées par le rétablissement des biens. C'est qu'en effet le plus souvent, même en temps normal, l'indemnité calculée suivant le droit commun ne peut permettre de reconstituer une chose identique parce qu'on tient compte du degré d'usure du mobilier ou de la vétusté de l'immeuble. Mais surtout la guerre a provoqué des transformations économiques profondes, amenant une élévation considérable de la valeur de tous les produits et matières et du prix des salaires. Recevant seulement une indemnité calculée suivant le droit commun, le sinistré ne pouvait songer à reconstituer. Déjà nous apercevons ici que les considérations économiques ont eu une influence sur la notion d'indemnité, puisque quand la loi considère que la reconstitution est utile, elle accorde une indemnité qui donne au sinistré les moyens de reconstituer. Ainsi qu'il s'agisse de droit, qu'il s'agisse de reconstitution dans tous les cas on proportionne les moyens aux buts que le sinistré poursuit : reconstitution de son patrimoine ou bien, et en outre, reconstitution générale venant se joindre à la première. La répa-

ration dans tous les cas devant tendre à être intégrale.

S'inspirant de ces idées, le législateur avait à les mettre en œuvre en déterminant tout particulièrement quelles étaient les choses qui allaient être considérées comme dignes de reconstitution. Pour appliquer les principes dominants de cette législation, la traditionnelle division en meubles et immeubles a été adoptée, *summa divisio* qui conserve toujours son autorité mais qui allait ici retrouver une place prépondérante. C'est que pour la faire accepter, plus que les considérations économiques, la nécessité de la reconstitution allait y pousser. Adoptée par les rédacteurs du Code civil, comme étant déjà un legs de la tradition ou elle consacrait l'importance supérieure des immeubles comme objets de valeur par rapport aux meubles, choses de peu de prix, elle pouvait paraître d'une inexactitude encore plus grande à notre époque surtout dans une loi si imprégnée de considérations économiques. Mais ici on ne devait pas tant envisager le côté économique de cette distinction, c'est à un autre caractère qu'on devait se rattacher : la fixité des immeubles, le défaut de stabilité des meubles. Si on part de l'idée de reconstitution, idée qui domine toute la loi, on s'aperçoit alors qu'elle ne tend pas seulement à remettre entre les mains du sinistré la chose perdue, mais qu'elle comporte un certain caractère de territorialité, il ne suffit pas de rétablir les choses, mais encore de le faire là où elles ont été détruites, ou tout au moins dans un certain rayon du lieu de la destruction, sans

cela le but poursuivi ne serait pas satisfait et cette grande distinction entre meubles et immeubles se détache alors tout naturellement. Les biens qui, au point de vue de la reconstitution sont intéressants, ce ne sont pas seulement ceux qui ont une grande valeur au point de vue économique, mais encore et surtout ceux qui ont une attache, une situation. Ainsi le caractère immobilier du bien va permettre d'assurer une reconstitution locale, territoriale, plus efficacement que le caractère mobilier des choses, puisqu'alors celles-ci peuvent être transportées dans d'autres lieux. La traditionnelle distinction des meubles et des immeubles reprend son importance parce que la mobilité des uns, la fixité des autres est un élément essentiel à considérer quand il s'agit de la reconstitution territoriale, et de même que sous l'Ancien Régime on voit la loi entourer de garanties la propriété immobilière pour la conserver dans les familles, de même nous verrons que la loi du 17 avril 1919 a établi un régime tout spécialement favorable pour les immeubles. Le cercle des intérêts se sera ainsi seulement agrandi, au lieu de la conservation dans les familles, ce sera la conservation dans la localité, dans la région, dans les régions dévastées, de cette richesse immobilière.

Nous aurons donc à étudier dans un titre premier le régime de l'indemnité en matière immobilière, et dans un titre second les modalités de l'indemnité en matière mobilière. Cette distinction se présente tout particulièrement quand il s'agit de l'indemnisation en capital. Dans un appendice, nous

examinerons le régime des intérêts en tant qu'il intéresse la matière de l'indemnité (3).

A raison de sa place dans cette loi, autant que par certains motifs qui ont guidé le législateur, signalons seulement l'article 67 qui décide que « pendant les trois années qui suivront la cessation des hostilités, les habitants des régions atteintes par les faits de la guerre qui disposeront dans leur habitation personnelle de locaux susceptibles d'être loués ou sous-loués meublés aux visiteurs de passage pourront, dans chaque commune former un syndicat sous le régime de la loi du 21 mars 1884. Les logements offerts devront répondre aux conditions prescrites par la commission départementale d'hygiène et seront soumis à son contrôle. La liste de ces logements avec les conditions de prix approuvées par l'Office National du tourisme sera tenue à la disposition de tous demandeurs à la mairie ». Cette disposition apparaît au premier abord comme ayant eu pour objet de faciliter l'accès des régions dévastées aux voyageurs qui, dans des buts divers, pouvaient s'y rendre et n'auraient pas pu trouver facilement à se loger en attendant que les hôtels se rétablissent.

Mais, comme on le voit d'après les travaux préparatoires et d'après la place même de ce texte, on a cherché à établir là un très modeste complément à la réparation des dommages de guerre. Le législateur a pensé que, puisque ces régions avaient souff-

(3) Nous ne reviendrons pas sur les dépenses mises à la charge de l'Etat en dehors des dommages de guerre proprement dits. Voir p. 27.

fert des dommages de la guerre, il était juste, dans la mesure où ces destructions pouvaient être indirectement la source de profits, d'en faire bénéficier les habitants de ces départements, de préférence aux étrangers. C'est ainsi une réparation indirecte, fort réduite, aléatoire, et inégale, qui va consister à tirer parti du tourisme dans les régions dévastées. C'est un texte bien plus général que les autres dispositions qui sont consacrées par la loi de 1919, puisqu'il s'applique à tous les habitants des régions dévastées. Par le point de départ qu'il précise, il semble qu'il devait difficilement profiter à tous les sinistrés. Il devait surtout s'appliquer à ceux qui ont reconstitué rapidement ou qui n'ont pas eu leurs biens endommagés. Cette disposition apparaît donc comme destinée à compenser indirectement le dommage général de l'invasion dont tous les habitants auraient pu souffrir.

Observons que les frais d'établissement de dossiers de déclaration ne figurent pas dans l'énumération des dommages de guerre qui est donnée par la loi. Mais au cours des débats on a reconnu que ces frais devraient être remboursés aux sinistrés dès lors qu'ils correspondaient à des dommages reconnus et à des dépenses utiles.

TITRE PREMIER

L'INDEMNITE EN MATIERE IMMOBILIERE

Généralités

En ce qui concerne les dommages immobiliers, le législateur de 1919 allait trouver dans le Code Civil des cadres eux aussi traditionnels. Mais là encore il n'a pas admis purement et simplement ces solutions, et il a apporté quelques modifications, dont une tout au moins, en ce qui concerne les immeubles par destination, est importante à signaler.

Pour les immeubles par nature, la loi admet cette notion telle qu'elle résulte des articles 518 et suivants du Code Civil. Toutefois, une réserve doit être faite en ce qui concerne les récoltes pendantes par branche ou par racines. A suivre l'article 520 du Code Civil, on devrait considérer ces récoltes comme immeubles, les dommages les atteignant constitueraient des dommages immobiliers avec toutes les conséquences qui en résulteraient pour la fixation de l'indemnité. Or, l'article 13, § 1 de la loi de 1919 vient décider que, comme base de calcul de la perte subie pour les produits agricoles, on devra s'attacher à la date de la maturité de la récolte, par là il semble bien que le législateur ait voulu viser non seulement les récoltes déjà faites, mais surtout les

récoltes sur pied ; d'autre part, dans le même article, le § 4 2° vient encore prévoir dans certains cas l'allocation des frais supplémentaires pour les récoltes. La formule générale qui est employée dans les deux cas par les textes ne permet pas de faire de distinction entre les récoltes coupées et par suite devenues meubles et celles qui sont encore sur pied. L'article 2, § 2, 2°, fortifie cette opinion, puisqu'il classe les détériorations ou destructions partielles ou totales de récoltes dans la 2° catégorie, c'est-à-dire dans celle qui correspond aux dommages mobiliers. Ainsi, et par dérogation à l'article 520 du Code Civil, les récoltes pendantes par branches ou par racines sont considérées par le législateur de 1919 comme des meubles.

Mais c'est surtout quant il s'agit des immeubles par destination que le législateur de 1919 vient apporter de sérieuses transformations. De même que nous avons vu les conceptions économiques modifier la notion juridique et traditionnelle d'indemnité, de même une influence identique va amener un pareil résultat en ce qui concerne la notion d'immeubles par destination. La loi du 17 avril 1919 décide en effet, dans son article 2, § 2, 3°, que sont considérés comme immeubles par destination pour l'application de la loi, les outillages, accessoires et animaux appartenant à une exploitation commerciale, industrielle ou agricole, qu'ils appartiennent à l'exploitant ou au propriétaire de l'immeuble. Si on compare cette notion toute particulière d'immeuble par destination avec celle que prévoit l'article

524 du Code Civil, quand il décide qu'il faut entendre par là des objets que le propriétaire a placés sur un fonds pour le service et l'exploitation de ce fonds et les effets mobiliers qu'il a attachés au fonds à perpétuelle demeure, on aperçoit quelle extension importante est ainsi apportée par cette loi. Deux conditions sont en effet exigées en droit commun pour que l'on se trouve en présence d'un immeuble par destination : d'abord que l'immeuble et le meuble appartiennent au même propriétaire, puis qu'un certain rapport de destination soit établi entre eux. Il apparaît immédiatement que la loi a effacé la première condition quand il s'agit de la notion d'immeubles par destination qu'elle consacre : peu importe que l'on se trouve en face d'exploitants ou de propriétaires, les uns comme les autres pourront conférer au meuble le caractère d'immeuble par destination. Mais le législateur n'a pas voulu aller plus loin, il faudra donc ou bien que le meuble ait été placé sur le fonds pour le service et l'exploitation de celui-ci, ou bien qu'il ait été attaché au fonds à perpétuelle demeure. Notons cependant que c'est bien plutôt à la première catégorie d'immeubles par destination que se rapporte cette transformation, la destination commerciale, industrielle, agricole est comme on l'a dit, la destination utilitaire (1), alors que la seconde catégorie correspond à la destination somptuaire. Les raisons de cette modification des règles du droit commun apparaissent facilement. Au

(1) Colin et Capitant. *Traité de droit civil* T. I., p. 688, 3^e édition.

point de vue de l'intérêt général, il importe peu que ce soit le propriétaire ou l'exploitant qui ait réalisé cette affectation de l'outillage ou des accessoires au fonds. Dans les deux cas, il y a placement d'un bien dont l'usage développera la valeur de l'immeuble, dans les deux cas on aboutira au même résultat au point de vue économique. Ce qui importe, ce n'est pas l'auteur de l'affectation, mais le but de l'affectation : or, de même que celle-ci était utile à l'exploitation industrielle ou agricole, de même elle le sera quant à la reconstitution. Au point de vue de l'équité, du reste, on accorde un traitement plus favorable aux immeubles, donc aux immeubles par destination, parce qu'ils sont utiles, il n'y a pas de raison puisque ces biens remplissent le même rôle que le propriétaire, dans un cas, bénéficie de l'avantage des frais supplémentaires et de la compensation pour la dépréciation résultant de la vétusté, alors que l'exploitant n'en profiterait pas. Parce qu'ils rendent les mêmes services, par leur exploitation, on a mis sur le même rang, au point de vue de la réparation l'exploitant du fonds et le propriétaire de l'immeuble quant au pouvoir de créer des immeubles par destination. On comprend donc que le législateur ait estimé utile de faire appel, en la développant, à cette notion d'immeubles par destination, car il a voulu éviter le même inconvénient que celui qui résulterait notamment en droit commun d'une saisie, où un immeuble par nature serait séparé de l'immeuble par destination, ce qui lui ferait perdre une bonne partie de son utilité, si on n'avait pas intro-

duit cette fiction. Ici cette même séparation se serait produite du fait de dommages atteignant des immeubles et des meubles destinés à l'exploitation de ces derniers, et placés par l'exploitant. Le régime de réparation adopté pour chacune de ces catégories est en effet bien différent, la réparation pour les meubles étant beaucoup plus strictement entendue que celle en matière immobilière. Cette séparation, résultat d'une dualité de régime d'indemnisation, aurait été contraire tout autant aux intérêts particuliers qu'à l'intérêt général. En étendant la notion d'immeubles par destination, on allait maintenir unies deux choses qui avaient des rapports étroits, car le sinistré, exploitant ou propriétaire, allait avoir des moyens identiques pour les reconstituer. C'était du reste de la part du législateur en même temps une habile politique, car il avait intérêt à généraliser le remploi, donc à immobiliser le plus de choses, parce que, dans cette même mesure, il les attachait aux régions dévastées, augmentant par cette réalisation les éléments possibles de la reconstitution.

Ajoutons que la loi, par contre, a réduit la notion d'immeubles par destination, d'une façon très légère du reste. L'article 524 fait rentrer formellement dans la catégorie des immeubles par destination, les semences et les engrais, quand ils doivent servir à l'exploitation du fonds. L'article 13 de la loi de 1919 dans son § 4, 2°, a considéré, au contraire, comme meubles donnant lieu à attribution de la valeur de remplacement les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture,

à l'ensemencement et à la nourriture des animaux jusqu'à la prochaine récolte. Examinant ce qui paraissait nécessaire pour la reprise de l'exploitation agricole, la loi a préféré ranger ainsi ces biens parmi les meubles, traités, du reste très favorablement.

C'est à l'occasion des immeubles, dont on a ainsi précisé les caractères spéciaux, que la question du remploi va se poser. Le remploi, moyen grâce auquel la loi recherche la reconstitution des régions dévastées, domine toute cette matière. C'est le parti que le législateur considère comme devant être normalement choisi par le sinistré, l'article 4 de la loi nous le montre nettement, car précisant quelle est l'importance de l'indemnité (2) en matière immobilière, il la précise en supposant qu'il y a lieu à remploi, et c'est ensuite, de façon accessoire, qu'il indique quelle est la mesure de l'indemnité en cas de non remploi.

Le principe, c'est le remploi, il nous faudra donc préciser d'abord ce que l'on entend par remploi et étudier les règles qui s'y rattachent (chap. I). Nous examinerons ensuite à quelle indemnité le sinistré a droit quand il se prononce pour ce parti si favorablement vu par le législateur (chap. II). Puis, nous aurons à voir quelle situation est faite au non remployeur, situation que le sinistré est libre de choisir, mais que le législateur considère comme

(2) Remarquons que le droit à indemnité a un caractère mobilier, l'Etat est obligé de façon normale et immédiate à payer une somme d'argent, c'est donc une créance mobilière. Trib. civ. Arras; 4 mars 1922. B.R.L., 1922, p. 395.

exceptionnelle et traite peu favorablement. Toutefois, dans un cas particulier, le législateur atténue sa rigueur quand l'utilité générale peut profiter malgré tout de l'attitude du sinistré non remployeur : c'est le réinvestissement (chap. III). Enfin, après avoir envisagé ce droit commun de la réparation en matière immobilière, il nous faudra examiner quelques cas spéciaux où la loi, à raison de la nature particulière des biens endommagés, édicte, soit quant au remploi, soit quant à la fixation de l'indemnité des règles, un peu différentes de celles que l'étude précédente nous aura fait connaître (chap. IV).

Observons qu'en vertu de l'article 46, § 6, l'Etat a le droit de se rendre acquéreur, pour tout ou partie, des immeubles endommagés ou détruits, on a voulu simplifier le régime de l'expropriation. Si le sinistré et l'Etat sont d'accord sur le prix, c'est cet accord qui fixe l'indemnité. A défaut d'accord, le prix est déterminé en observant les règles que nous allons étudier, on y ajoute, du reste, une somme complémentaire représentant la valeur vénale du sol au jour du rachat. Nous verrons, en étudiant le régime de l'indemnité en ce qui concerne les immeubles non bâtis que la loi a prévu pour ceux-ci un rachat obligatoire pour l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

Le Remploi

Le remploi, c'est l'affectation, favorisée par le législateur, d'une indemnité, spécialement calculée, à cet effet, à la reconstitution productive et conforme à l'intérêt général d'un immeuble suivant sa destination primitive ou une destination immobilière, industrielle, commerciale ou agricole dans certaines conditions qui tendent à garantir la sincérité et l'efficacité de cette opération.

Le caractère essentiel du remploi a été fixé après de nombreuses discussions, il est facultatif, mais le législateur favorise ceux qui se prononcent en ce sens, il désire même qu'il soit de préférence effectué par le sinistré lui-même.

L'article 4 fait allusion indirectement au caractère facultatif du remploi en prévoyant les deux hypothèses de remploi et de non remploi. Il y a lieu de souligner quelques-unes des conséquences qui découlent de cette liberté dans la décision du remploi. Cette liberté se trouve assurée en ce sens que le sinistré non remployeur reçoit malgré tout une indemnité, d'autre part libre de ne pas remployer, il peut se prononcer pour un remploi partiel. La loi a cherché à garantir cette liberté à l'égard des intéressés, le sinistré peut refuser de remployer, mais si

sa décision nuit à ces intéressés : titulaires de droits réels, etc..., la loi leur permet d'échapper aux conséquences fâcheuses de cette résolution dans les conditions de l'article 10.

En admettant la liberté du emploi, on obtient un emploi utile et productif parce que résolument voulu par le sinistré. Mais si on a écarté l'obligation, on a cependant exercé en faveur du emploi une pression morale sur le sinistré, le législateur favorise le emploi et a eu recours, notamment, à l'action persuasive de l'intérêt. Rappelons brièvement quelques avantages accordés au employeur : tout d'abord, quant à la détermination des éléments constitutifs de l'indemnité, on lui donne tout ce qui est nécessaire pour employer : non seulement la perte subie, mais les frais supplémentaires, ainsi que la compensation de la dépréciation pour vétusté : puis on organise un régime de paiement de l'indemnité, très favorable. Des sinistrés pouvant hésiter à employer, la loi leur donne un délai pour qu'ils puissent se prononcer en connaissance de cause en subissant l'influence du succès déjà obtenu par ceux qui ont reconstitué immédiatement.

La faveur du législateur pour le emploi se manifeste encore de façon plus générale. Il considère que c'est le parti que l'on doit prendre normalement. Dans certaines conditions, il décide ainsi qu'il sera tenu compte de la volonté de certains intéressés, et que le emploi sera de droit. En organisant la cession du droit à indemnité, il cherche encore à multiplier les occasions de emploi.

Pour mettre en relief cette situation avantageuse reconnue au remployeur, le législateur a réservé, dans la mesure où la reconnaissance du droit à la réparation le lui permettait, un traitement peu favorable au non remployeur, soit dans la fixation de de l'indemnité, soit dans son paiement. Dans certains cas, même, il étend le champ d'application de cette défaveur en solidarisant pour cela deux réparations bien indépendantes, celle des meubles et celle des immeubles (article 13, § 3).

La loi s'est-elle arrêtée à ce caractère objectif et utilitaire du remploi ? On peut penser qu'au premier abord peu importe à la nation par qui est fait le remploi pourvu que les régions dévastées soient relevées. Cependant le législateur a une préférence pour que le remploi soit effectué par le sinistré lui-même. Avec la conception du droit social on pouvait dire que rétablissant les choses on devait aussi, autant que possible, remettre les personnes là où elles étaient. Mais, par cette tendance, la conception du droit individuel reçoit aussi satisfaction. La nation fait un lourd sacrifice, vis-à-vis ceux qui ont été particulièrement atteints, il ne faut pas qu'il bénéficie à d'autres. Il faut que le remploi soit effectué de préférence par le sinistré, il saura mieux se rétablir et s'adapter à la région. C'est, pour la nation, donc tout à la fois une habile politique et une œuvre de justice, car ces sinistrés, ces déracinés de la guerre porteraient à l'intérieur du pays leur amertume constituant plutôt un élément de trouble et peut-être une charge pour le pays.

Cette tendance nous apparaît d'abord sous son aspect positif par les moyens mis à la disposition du sinistré pour remployer. A-t-il vendu, avant la promulgation de la loi, le sol sur lequel s'élevait son immeuble ? La loi l'autorise, s'il souscrit à la condition de emploi, à demander au tribunal civil la résiliation de la vente à charge par lui de rembourser à l'acquéreur le prix payé et les loyaux coûts du contrat. La loi lui fait ainsi recueillir le bénéfice du remploi. Livré à ses propres moyens il aurait pu abandonner le emploi, la loi lui permet de s'unir à d'autres pour l'effectuer grâce aux coopératives (art. 49) et même de consolider plus complètement l'appui qu'il pourrait trouver par la mise en commun ou l'apport en société du droit à indemnité (art. 5 § 14). A un point de vue négatif, cette tendance du législateur est confirmée : il y a des avantages attachés au emploi qui sont réservés au sinistré. La loi du 18 juillet 1922 décide, en effet, que le rayon de emploi que la loi fixe normalement à 50 kilomètres, à partir de la commune du dommage, peut être réduit par le tribunal civil lors de l'autorisation de cession. Dans ce cas, alors, le emploi sera effectué par un tiers, et à l'égard de ce cessionnaire la loi a prévu qu'elle pouvait avoir moins de ménagements que pour le sinistré.

SECTION I. — CONDITIONS DU EMPLOI

Les conditions du emploi sont relatives soit à décision de emploi et aux personnes qui peuvent la

prendre, soit au contenu même de cette décision.

§ 1^{er} *La décision de remploi*

Il faut préciser qui peut prendre cette décision et dans quel délai. Le législateur a tenu compte ici de ce fait qu'à côté du sinistré direct, propriétaire de la chose, il y avait des intéressés à l'égard desquels la décision de remploi avait une grande importance : il en était ainsi des titulaires de droits réels et personnels. Or, le remploi étant vu avec faveur, toute la réglementation va s'orienter en vue de faire prédominer au milieu des conflits d'intérêts la résolution de ceux qui se prononcent pour ce parti. C'est en s'inspirant de cette idée que la loi a réglé la situation, notamment en cas de copropriété, ainsi que quand il existe des titulaires de droits réels ou personnels.

1) *Qui peut demander le remploi.* — C'est d'abord au propriétaire de la chose détruite à se prononcer sur le remploi. Il n'a qu'à s'inspirer de sa situation et des avantages dont il peut profiter. La loi a cherché à garantir sa liberté de décision, notamment dans le cas où la chose est grevée de privilèges ou d'hypothèques. En droit commun, si la chose périt par cas fortuit, le créancier privilégié ou hypothécaire a le droit, en vertu de l'article 2131, de réclamer soit un paiement immédiat, soit une garantie supplémentaire. Or, il est à remarquer qu'ici, par le fait de la réparation, l'immeuble pourra être reconstruit, la garantie ne disparaîtra pas. On ne concevrait pas que le créancier puisse faire opposi-

tion sur une indemnité qui va être affectée au but national de la reconstitution. Aussi la loi décide-t-elle dans l'article 10 § 6 que « le créancier privilégié, hypothécaire ou antichrésiste ne peut s'opposer au emploi, ni exiger le paiement de sa créance en argent qu'à l'échéance fixée au contrat initial prorogée sans frais d'une période correspondant à l'interruption de jouissance. »

Ainsi, par cette disposition on garantit la liberté de décision du débiteur sinistré ; il peut se prononcer librement pour le emploi, sans être menacé par une demande de paiement de la part de ses créanciers. Il faut observer que ceux-ci pourront, cependant obtenir de lui le paiement des intérêts puisque l'Etat lui-même va les verser au sinistré. La loi vient proroger l'échéance fixée par le contrat initial, d'une période correspondant à l'interruption de jouissance. Si le point de départ de cette interruption est facile à fixer, il peut en être autrement en ce qui concerne le moment où le sinistré va recouvrer la jouissance. Doit-on admettre que c'est à partir du moment où il est rentré en possession de son bien ? Il semble préférable d'y comprendre le temps indispensable à la reconstitution du bien « il est équitable que ce débiteur qui, sans doute, comptait pour se libérer sur les revenus que lui procurait la jouissance de son immeuble, bénéficie d'un délai supplémentaire correspondant au temps pendant lequel cette jouissance aura été suspendue ». (1)

(1) Rapport Desplas. Annexe 2345, p. 194.

En cas de copropriété, la loi a apporté une solution particulière. Si tous les copropriétaires sont d'accord pour remployer ou pour écarter ce parti, cette intention commune conduit aux mêmes résultats que s'il y avait un propriétaire unique. Quand, au contraire, un dissentiment existe, l'article 10 § 1 intervient. « Si, parmi les copropriétaires d'un bien, ceux qui constituent la majorité en valeur et en nombre déclarent vouloir effectuer le remploi, celui-ci est de droit... En cas de partage, le remploi sera de droit ». Ainsi, d'une divergence d'opinion, au lieu de faire prédominer celle qui aurait un résultat inefficace, le législateur fait place à celle qui est la plus utile socialement parlant. L'indivision, état subi, va devenir un état prolongé dans un intérêt général. En droit commun, l'indivision présente de nombreux inconvénients, tout particulièrement elle ne permet pas une bonne exploitation des choses indivises. Le concours de tous les co-indivisaires est en effet nécessaire pour la moindre modification à apporter. Un pareil régime aurait conduit ici aux plus graves inconvénients et l'unanimité pour la décision du remploi aurait été très difficile à obtenir. Aussi la loi a-t-elle organisé un régime de délibération en commun, grâce auquel une minorité récalcitrante devra s'incliner devant une volonté suffisante, nettement exprimée. La loi va même plus loin, elle a prévu le cas où l'on se trouverait en présence de volontés équilibrées en nombre et en importance, l'influence de la faveur du législateur pour le remploi intervient alors : en cas de partage, le remploi sera

de droit. Les partisans du remploi expriment en effet l'opinion la plus favorable à l'intérêt général, c'est une solution qui est en même temps avantageuse pour tous les copropriétaires qui profitent ainsi d'une reconstitution du bien indivis.

Tout en organisant ce régime spécial, propice au remploi, la loi a établi des garanties au profit de chacun des co-indivisaires. Il faut que les partisans du remploi puissent profiter de la décision qu'ils ont pu obtenir et qui nécessitera de leur part une certaine activité. Aussi la loi décide-t-elle que « l'indivision est alors prorogée pour une période maximum de cinq ans à dater de la reconstruction de la chose détruite sur la demande des copropriétaires qui déclarent vouloir effectuer le remploi ». Ainsi il suffira d'une demande de ces copropriétaires pour obtenir la prorogation de l'indivision, sans avoir besoin de recourir à une convention qui n'aurait pas été facilement acceptée. Il est à noter que la loi a voulu donner satisfaction aussi complète que possible à ces partisans du remploi, puisqu'elle dit que le point de départ de la prorogation n'est point établi à la date de la décision, mais à celle de l'achèvement des travaux de reconstruction.

La loi a également organisé des garanties dans l'intérêt des copropriétaires dissidents. Tout d'abord elle a exigé une majorité sérieuse pour prendre cette décision de remploi, elle ne se contente pas d'une majorité en nombre. D'autre part la loi dispose que le remploi ne doit avoir pour objet que la reconstruction de la chose détruite. Supportant cet état de

choses avant la destruction, ils ne peuvent se plaindre de ce rétablissement dans l'état antérieur.

On voit par là qu'on se trouve en présence d'une disposition qui déroge aux règles ordinaires de l'indivision, c'est un texte exceptionnel qui ne peut être étendu au delà des limites fixées par la loi (2).

En ce qui concerne les sociétés, la loi a tenu compte des règles ordinaires, elle décide en effet, dans l'article 10 §§ 2 et 3, que le remploi sera de droit s'il est décidé dans les conditions de vote prévues aux statuts, toutefois la durée de la société ne peut être modifiée que conformément aux règles posées par ces statuts.

La loi a fait des titulaires de droits réels des collaborateurs intéressés à la reconstitution. Si le nu-propriétaire ne veut pas remployer, l'art 10 § 4 dispose alors que le remploi est de droit s'il est voulu « soit par l'usufruitier ou l'emphytéote » le texte ne parle pas du droit d'usage ou d'habitation, silence d'autant plus significatif que dans les autres dispositions la loi vise explicitement ces droits.

En ce qui concerne les titulaires de droits réels accessoires, la loi donne la même solution dans l'article 10 § 8, qui décide qu'au cas « de non remploi, les créanciers privilégiés, hypothécaires, antichrésistes peuvent, avec l'autorisation du tribunal civil donnée en chambre du conseil, après avis du ministère public, le débiteur entendu et en souscrivant aux conditions du remploi aux lieu et place du dé-

(2) Cour Douai. 17 janvier 1921 (J. des Sociétés 1921, p. 455), refusant d'étendre ce texte à une société de fait.

biteur, être subrogés dans les droits attribués à ce dernier pour la reconstitution de leur gage ». Les créanciers ne peuvent exercer l'action qui leur est réservée qu'après un délai de deux mois, à compter de la mise en demeure faite par eux à leur débiteur.

En ce qui concerne les titulaires de droits personnels la loi a distingué suivant qu'ils avaient un droit relatif à un bien déterminé ou bien qu'ils invoquaient un droit relatif à l'ensemble du patrimoine du sinistré.

Pour le premier cas, la loi, dans l'article 10 § 8, donne le droit au bénéficiaire d'une promesse de vente, dans les mêmes conditions que pour les créanciers hypothécaires, de souscrire aux conditions du emploi et de se substituer ainsi au sinistré pour reconstituer le bien objet de la promesse. Dans son article 8, la loi du 25 octobre 1919 a décidé que seulement le preneur d'un immeuble à destination commerciale ou industrielle, s'il lui restait au moins trois années à courir sur le bail au jour du dommage, pourrait, en cas de non emploi du bailleur et s'il demande le maintien du bail sur ce qui subsiste de la chose louée, obtenir la partie de l'indemnité de dommages de guerre que le propriétaire ne touche pas par suite du défaut de emploi, à charge de l'employer en travaux de reconstitution sur le fonds loué. Cette solution est étendue au fermier par l'art. 14.

Les créanciers chirographaires qui ont le patrimoine de leur débiteur comme gage peuvent, en vertu de l'article 10 § 8, se substituer à lui, dans les mêmes conditions que les créanciers hypothécaires, pour reconstituer le bien détruit.

2) *Date de l'engagement de emploi.* — L'engagement de emploi doit être pris dans un certain délai : « l'attributaire, dispose l'article 9, aura un délai de deux ans, à partir de la décision portant fixation définitive de l'indemnité pour souscrire à la condition de emploi ». Cet engagement sera pris, le plus souvent, devant la commission cantonale d'évaluation ; il peut être reçu également par le tribunal des dommages de guerre (article 44). Le législateur a estimé utile de laisser un certain délai pour prendre cette décision, le succès obtenu par ceux qui auront déjà reconstitué peut rallier certains irrésolus, d'autre part il faut laisser au sinistré le temps nécessaire pour apprécier la situation et l'opportunité du emploi. D'un autre côté un trop long délai aurait nuit à l'œuvre de reconstitution rapide. On a pensé satisfaire à ces deux considérations en adoptant ce délai uniforme de deux ans. Si, du reste, le sinistré avait déclaré ne pas vouloir employer, il pourra, du moment qu'il sera encore dans les limites de temps fixées par l'article 9, revenir sur sa déclaration et opter pour le emploi. En application de la loi du 25 octobre 1919, le sinistré devra tout au moins, vis-à-vis de son locataire, manifester son intention de employer dans un plus court délai, la procédure interrogatoire prévue par ce texte fixe en principe un délai maximum de six mois pour les baux à loyer et de trois mois pour les baux à ferme.

§ 2. *Contenu de l'engagement de remploi* *Généralités*

Par le remploi, le législateur a voulu reconstituer les régions dévastées ; c'est cette idée de reconstitution qui se trouve rappelée dans tous les travaux préparatoires.

Dans son rapport, M. Desplas écrivait : « le remploi est l'opération par laquelle le bénéficiaire de l'indemnité emploie cette indemnité à reconstituer, dans certaines conditions et sous certaines réserves, l'objet même qui a souffert du dommage » (3). En 1917, M. Raynald affirmait « le remploi consiste dans l'affectation de l'indemnité à la reconstitution du bien disparu. Il n'y a remploi que s'il y a reconstitution » (4). Enfin, bref, M. Eymond déclarait « le remploi, c'est la reconstitution » (5). Ainsi le législateur cherche, par le remploi, à reconstituer. Mais une transformation profonde s'est faite au cours de la discussion de la loi, elle nous est attestée par ces définitions. Au début on ne croit pas que tout un milieu pourra être détruit, on considère qu'il faut rétablir ce qui a été détruit, la reconstitution se présente avec un caractère étroit. Puis on apprend les dévastations générales et profondes dues à la guerre. On ne vise plus alors tel bien, mais la valeur économique qu'il représentait. On ne recherche plus tant le remploi en identique que le remploi en valeurs économiques au moins équivalentes. Si la situation

(3) Annexe 2345, p. 169.

(4) Annexe 315, p. 633.

(5) Annexe 5021, p. 27.

matérielle elle-même commandait cette attitude, les encouragements qu'on entendait donner aux employeurs allaient conduire à envisager le problème de la reconstitution sous le même aspect, c'était en même temps donner satisfaction au désir d'amélioration qui inspirait le législateur. De sorte que la reconstitution à laquelle le emploi correspond va jouer dans un cadre assez large. De même que nous avons vu le législateur admettre la liberté dans la décision de emploi, pour permettre au sinistré de se prononcer en considération de la nouvelle situation devant laquelle il se trouvait, de même nous remarquons qu'il vient consacrer ici une certaine liberté dans la réalisation du emploi pour donner au sinistré le moyen de s'adapter aux nouvelles conditions de la vie sociale et économique et aussi à une nouvelle activité, s'il estime utile d'en changer. Cette liberté dans les modalités du emploi se manifeste notamment quant à la destination de l'indemnité reçue, quant au siège et à l'étendue du emploi. Nous verrons ensuite dans quelle mesure le sinistré jouit d'une certaine liberté dans le choix de ces modalités. Le législateur a cherché dans ces matières à concilier ces différentes considérations qui tendaient à une conception large, dans la réalisation de la reconstitution, avec les exigences des intérêts locaux, régionaux et sociaux dont il avait la sauvegarde.

1° *La liberté dans la réalisation du emploi.*

A. *Destination de l'indemnité.* — Dans le § 8 de l'article 5, la loi pose le principe « le emploi a lieu

en immeubles ayant la même destination que les immeubles détruits ou une destination immobilière, industrielle, commerciale ou agricole », le sinistré voit ainsi son choix circonscrit dans des limites assez larges qui lui permettront de faire œuvre utile. Il pourra d'abord remployer en identique, reconstruisant ainsi le même immeuble. Il n'est pas nécessaire qu'une répartition identique à celle qui existait antérieurement au sinistre soit faite entre les différents éléments immobiliers. Ce sinistré pourra consacrer une part plus importante aux immeubles par destination et inversement. Un agriculteur possédait comme ferme des bâtiments très importants, en remployant il pourra affecter une plus large part de capital au bétail et au matériel agricole, réduisant d'autant la part qui correspond aux bâtiments.

Comme l'indique le § 8, le sinistré peut user d'une plus grande liberté encore ; la loi lui laisse le choix d'une affectation de l'indemnité à une destination correspondant aux différentes branches de l'activité économique qui contribuent à la prospérité du pays. On demande ainsi au sinistré de manifester son activité sous la forme qui lui paraîtra la meilleure, de cette façon on a chance de ne laisser aucune énergie inactive. En ce qui concerne les immeubles non bâtis, l'Administration (6), se fondant sur l'article 5 § 13, qui parle de reprise d'exploitation, considère que l'attribution des frais supplémentaires cor-

(6) Circ. N° 1140. B.R.L., 1922, p. 294. Contra. Rolland, *op. cit.*, p. 414; note 1.

respondant aux dépenses de remise en état du sol, ne peut être admise que s'il y a reprise effective de l'exploitation agricole, effectuée sur l'immeuble même qui a subi le dommage. Cette interprétation, trop stricte, est contredite par l'article 5, § 8 qui règle de façon générale les conditions du emploi et qui vise même spécialement *in fine* un cas intéressant les immeubles non bâtis. Elle aurait de plus l'inconvénient de mettre obstacle à la remise en valeur d'autres terres, faites par des sinistrés, propriétaires de terres rendues improductives par suite de faits de guerre. Toutefois, quand il s'agit d'une exploitation affermée, l'article 15 de la loi du 25 octobre 1919 décide qu'au cas de continuation du bail, l'indemnité correspondant aux frais de la remise de la terre en son état d'exploitation ou de productivité antérieur doit être versée au fermier, ce qui implique un emploi sur place.

Remarquons que l'énumération contenue dans l'article 5 § 8 est limitative. Mais une difficulté allait se présenter. Quel était le caractère de cette destination immobilière, industrielle, agricole ou commerciale ? Devait-on la restreindre à la construction de biens, à une contribution matérielle à la réparation, ou bien fallait-il y comprendre même l'acquisition d'un terrain ou d'un immeuble. Pour les immeubles par destination, l'achat se comprend, mais la question était plus délicate pour les immeubles par nature. Il semble que la notion de reconstitution soit exclusive d'un rachat d'immeuble. Ce qu'il faut, en effet, pour que les régions dévastées se rétablissent,

c'est une création, un relèvement. Remployer en achetant un immeuble déjà antérieurement construit n'aurait eu qu'une utilité minime au point de vue général, cela aboutissait tout au plus à substituer au vendeur un propriétaire plus actif. Il y avait là des mutations de propriétaires, et non pas un rétablissement de richesses.

D'autre part, en accordant les frais supplémentaires en cas de remploi, l'Etat tenait compte précisément du coût plus élevé des travaux de construction, ces sommes dépassaient au contraire le montant du prix d'achat d'un immeuble intact identique à celui détruit, la valeur vénale d'un immeuble étant le plus souvent inférieure à sa valeur de construction.

Ainsi en lui-même, l'achat d'un immeuble comme mode de remploi se présentait comme inefficace et comme peu en harmonie avec les principes essentiels de la loi.

Toutefois, nous avons vu que le législateur a organisé le remploi de telle manière qu'il n'est plus seulement un pur rétablissement des choses détruites, mais qu'il permet des réalisations différentes pouvant quelquefois obliger le sinistré remployeur à se rendre acquéreur de biens pour s'y établir, cette nécessité d'acquisition d'immeubles reconnue dans certains cas, le sinistré pouvait manquer des fonds nécessaires à cette acquisition, en dehors de l'indemnité qui lui était remise. Ne pouvait-on alors l'autoriser à employer une partie de son indemnité à ces achats ? Ici l'achat ne se présentait plus seul comme une opération principale, mais il se liait au remploi

et apparaissait comme un élément de la reconstitution.

Une certaine incertitude a régné sur cette question, l'Administration elle-même ayant adopté des points de vue différents (7). Finalement, le législateur est intervenu. La loi du 18 juillet 1922 décide, dans son article 4 « en ce qui concerne les immeubles, sont seules considérées comme opérations de remploi, celles qui sont autorisées par les § 7, 10, 11, de l'article 5 de la loi du 17 avril 1919, à l'exclusion de tous les achats d'immeubles, à moins que l'achat ne constitue l'un des éléments d'une reconstitution d'immeuble ou d'une reconstitution d'exploitation agricole, industrielle ou commerciale, la somme consacrée par le sinistré à cette acquisition ne pouvant, en aucun cas, dépasser le montant de la perte subie par lui. »

Ainsi deux conditions viennent limiter l'usage de l'achat d'immeuble en vue d'un remploi : la première caractérise l'achat, la seconde en limite l'étendue.

Comme nous l'avons vu, l'achat par lui-même n'est pas un facteur de reconstitution, il ne peut donc, à ce titre, être envisagé comme une opération de remploi, et c'est bien le principe que pose nettement l'article 4. Mais l'achat peut se présenter comme teinté de reconstitution, il n'est plus envisagé isolément mais dans ses rapports avec les opérations de

(7) Sur cette question, voir Rolland, *op. cit.*, p. 413, note 2, et la dernière doctrine de l'Administration dans la circ. n° 450, du 4 août 1920.

reconstitution. Le législateur estime alors qu'on peut en tenir compte, mais les termes dont il se sert sont significatifs il faut envisager l'ensemble des opérations de reconstitution dont l'achat ne forme plus qu'un des éléments, voir si un lien étroit le rattache à celles-ci, et, d'autre part, le situer avec son caractère accessoire par rapport aux autres travaux dont il ne doit être qu'un des éléments. Un sinistré, par exemple, veut améliorer son installation détruite, en en étendant la superficie, il pourra alors acheter une zone de terrain avoisinant celle sur laquelle se trouvait l'immeuble démoli. L'affectation à la reconstitution découlera de ce but d'agrandissement en rapport avec la reconstitution de l'établissement.

Mais cette incorporation de l'immeuble, ainsi acquis, aux travaux de reconstitution, présente un caractère accessoire qui devait être précisé. C'est ce que fait le législateur en apportant cette limite, que le prix d'achat ne doit, en aucun cas, dépasser « le montant de la perte subie par lui ». Il est à remarquer qu'ici, on a fait usage d'une formule qui pourrait prêter à équivoque. En réalité, ainsi que cela ressort des travaux préparatoires, il s'agit de la perte subie au sens spécial où la loi l'entend.

Dans l'hypothèse que nous venons d'examiner, l'achat est autorisé sous des conditions très précises en vue de permettre un emploi aussi utile que possible. Mais il peut arriver que cet achat ne soit pas la conséquence du parti pris par le sinistré d'effectuer le emploi de cette façon, mais qu'il résulte de l'intervention de l'Etat. La loi, en effet, a réservé à

l'Etat le droit de racheter, dans certaines conditions, les immeubles détruits, d'autre part il peut user de l'expropriation. Dans ces cas, la loi du 18 juillet 1922, art. 4, § 2, se montre plus large vis-à-vis du sinistré et lui reconnaît la faculté d'effectuer le remploi dans toute l'étendue des régions dévastées sous la condition que les immeubles par nature acquis aient la même destination que les immeubles expropriés. Ici il n'y a plus de restriction quant à l'importance de l'indemnité destinée à l'opération d'achat le sinistré pourra donc y employer, non seulement la perte subie, mais encore les frais supplémentaires; d'un autre côté, l'achat n'a plus besoin d'avoir ce caractère secondaire et accessoire par rapport aux travaux de reconstitution, la loi y a substitué une autre garantie : l'identité de destination des immeubles achetés avec celle de ceux expropriés, une disposition analogue à celle-ci se trouvait déjà inscrite dans l'article 5, § 8, en matière agricole.

En ce qui concerne cette hypothèse de rachat ou d'expropriation par l'Etat, il est à remarquer que le sinistré autorisé à affecter l'indemnité en entier à une acquisition, pourrait trouver là une occasion de se procurer des immeubles plus importants que ceux détruits, un immeuble bâti ayant une valeur vénale inférieure souvent à son coût de construction, auquel va correspondre l'indemnité. Aussi, l'Administration a-t-elle décidé que l'Etat n'userait de la faculté de rachat qu'après un accord amiable avec le sinistré sur le prix qui ne devra jamais être supérieur à la valeur vénale actuelle de l'immeuble supposé

rebâti ou reconstitué, compte tenu dans ce chiffre de la valeur du sol sur lequel il était édifié.

Ajoutons que la liberté reconnue par le législateur au sinistré dans la réalisation du emploi trouvera dans certains cas des limites en raison de l'affectation antérieure de l'immeuble, c'est ce qui se produira notamment pour les édifices civils et culturels.

Quelquefois il y a une division entre les éléments de l'indemnité. Quand le sinistré ne veut pas employer, la loi décide que les frais supplémentaires doivent être affectés à un fonds commun. L'article 7 précise qu'ils doivent être employés au profit des régions sinistrées. Ainsi, les frais supplémentaires, partie économique et sociale de l'indemnité, vont servir à faire une sorte de emploi social. (8).

B. Le lieu du emploi. — Ici deux notions contradictoires étaient à combiner, la localisation du emploi et son efficacité. Si l'opinion de ceux qui voulaient le emploi sur place pouvait se soutenir au début de la discussion de la loi, elle devait être abandonnée alors que les destructions étendues causées par l'ennemi et la lutte furent connues. Il était impossible de tout rétablir dans l'état antérieur, il était donc préférable d'organiser le emploi de telle façon que les sinistrés puissent s'adapter aux circonstances nouvelles, et améliorer ce qui existait auparavant. L'article 5, § 7, fixe ainsi le siège du rem-

(8) Sur la destination possible à donner à ces fonds. Voir Chambre, 18 janvier 1919, J. O. p. 95.

ploi : « Le remploi a lieu dans la commune du dommage ou dans un rayon de 50 kilomètres, sans sortir des régions dévastées ». Il faut remarquer qu'à côté de cette règle générale, il y a des cas où le législateur a établi un régime spécial en vue d'étendre ou au contraire de réduire cette limite. Nous aurons donc, après avoir examiné la règle générale, à envisager ces hypothèses exceptionnelles.

La commune du dommage constitue le lieu de préférence pour la reconstitution. Si le sinistré ne se décide pas à cette reconstitution locale, il peut porter son activité au delà de cette limite. Mais la loi conditionne cette liberté. Le remploi doit avoir lieu dans un rayon de 50 kilomètres autour de la commune du dommage, d'autre part, il ne faut pas sortir de la zone dévastée.

La première limite est forfaitaire. Le législateur a estimé qu'elle devait donner satisfaction à ceux qui voulaient trouver un emplacement plus favorable. C'est une mesure géométrique qui doit être calculée sans rigueur excessive. La distance de 50 kilomètres ne doit pas être comptée de l'emplacement de l'immeuble détruit jusqu'à l'emplacement où la reconstitution aura lieu. Le point de départ de cette mesure doit être constitué par la limite même du territoire de la commune du dommage. Il en est de même en ce qui concerne la commune du lieu de reconstitution.

Mais on n'a pas voulu que le sinistré se serve de ce régime favorable pour échapper à l'œuvre de reconstitution : le sinistré ne peut sortir des régions

dévastées. Il faut, du reste, remarquer tout d'abord qu'à raison du caractère national de la loi, le sinistré ne peut user de la faculté prévue par l'art. 5, § 8, pour remployer au delà de la frontière française, cette restriction ne joue pas à l'égard de l'Alsace-Lorraine. Le législateur n'avait pas indiqué l'autorité compétente pour fixer les limites de la zone dévastée, ni les considérations dont il fallait tenir compte pour cette délimitation. En s'inspirant du but poursuivi par le législateur, on pouvait dire que c'était la zone où les dommages avaient présenté un certain caractère de gravité, de prolongation et de généralité. Un arrêté du ministre des Régions libérées est intervenu en date du 12 août 1919 (9) pour définir les limites de cette zone, y comprenant les régions qui ont été envahies par l'ennemi, celles qui ont été le théâtre des combats, ainsi que les territoires avoisinants qui avaient été évacués par la population, enfin les régions contiguës à celles-ci qui avaient été atteintes d'une façon générale par les événements de la guerre. La frontière d'une part, la limite de la zone dévastée d'autre part vont constituer une barrière infranchissable pour les sinistrés, alors même qu'ils se trouveraient à la périphérie ; dans ce dernier cas, ils ne pourront jouir entièrement de l'avantage résultant du rayon de 50 kilomètres, pour la fixation du lieu de remploi.

Mais une question délicate se pose pour les sinistrés qui se trouvent en dehors de la limite fixée com-

(9) J. O., 13 août 1919, p. 8648.

me constituant la zone dévastée. Peuvent-ils jouir du droit de remployer dans le rayon de 50 kilomètres ? En faveur de cette dernière solution, on peut remarquer que le législateur ne distingue pas entre les remployeurs, de catégories différentes, d'autre part en adoptant une solution négative, on pourrait arriver à priver le sinistré des avantages essentiels inhérents au emploi : le sinistré qui voudrait donner une destination agricole à son indemnité ne pourrait le faire s'il ne pouvait remployer que dans la commune, à supposer que celle-ci fut constituée par un centre urbain très important. Enfin le législateur veut surtout que le sinistré ne sorte pas des régions dévastées par le jeu du emploi, mais ici il se trouve déjà en dehors de cette zone. En usant de la faculté de emploi dans les 50 kilomètres, il ne cherche donc pas à s'évader d'une zone à laquelle il n'appartient pas et dans laquelle, s'il en était voisin, il pourrait rentrer en invoquant ce droit de emploi dans les 50 kilomètres.

A l'inverse on peut dire que la restriction de la loi interdisant de sortir des régions dévastées, conditionne l'usage même de la faculté de emploi dans les 50 kilomètres. Puisque le sinistre est en dehors de la zone dévastée, il ne peut invoquer un bénéfice dont on ne peut jouir qu'en ne sortant pas de ces régions. On peut ajouter que les raisons invoquées à l'appui de cet élargissement de la zone de emploi n'existent pas, le milieu n'a pas été détruit ou se trouve presque dans une situation analogue à celle que la Chambre prévoyait quand elle admettait le

rétablissement des choses dans leur état. Accorder au sinistré isolé cette faculté de remployer en dehors du milieu indemne dont il s'échappe, serait lui permettre de porter une rude atteinte aux intérêts sociaux. Cette solution restrictive apparaîtrait donc plus conforme au but poursuivi par le législateur, sous réserve du cas où on se trouverait en présence d'un état de destruction assimilable à celui de la zone dévastée.

Comme nous l'avons indiqué, la loi a prévu des cas où la règle générale contenue dans l'article 5, § 7, se trouverait modifiée soit dans un sens extensif, soit dans un sens restrictif.

Déjà, dans l'article 5, § 8, nous trouvons une solution plus large. « Toutefois, dans le cas d'expropriation ou de rachat de terre par l'Etat, le emploi pourra être effectué, en matière agricole, dans l'étendue des régions dévastées ». Cette disposition a été généralisée par la loi du 18 juillet 1922, qui, dans son article 4, décide « qu'en cas d'expropriation ou de rachat par l'Etat, le emploi pourra être effectué par l'acquisition, dans toute l'étendue de la zone dévastée d'immeubles par nature ayant la même destination que les immeubles expropriés ». Enfin, une autre exception (10) peut être ajoutée, provenant de l'application de l'article 5, § 14. Cette disposition consacre la faculté pour les attributaires, de mettre en commun leurs droits à indemnité ou de les apporter en société en vue de la reconstitution d'im-

(10) Solution repoussée par l'Administration dans sa Circ. n° 1117, du 3 mars 1922, à raison des abus commis.

meubles ou la reconstitution d'exploitations ou d'établissements agricoles « dans les conditions et dans les limites prévues par les paragraphes précédents » ajoute le texte, c'est donc le droit commun qui est applicable, mais sa mise en œuvre aboutit à reconnaître que dans ce cas la zone de remploi comprend toutes les zones de remploi de chacun des sinistrés mettant leurs droits en commun. Cette solution est conforme au but poursuivi par le législateur dans ce texte, car le sinistré qui voudra collaborer à la reconstitution avec d'autres qui hésitent, désirera ne pas perdre l'avantage qu'il a de s'installer dans la zone de remploi dont il dispose. Elle est confirmée par l'examen des travaux préparatoires. Parlant du remploi dans cette hypothèse, M. Reynald disait : « il étend en même temps ses limites territoriales puisque chacune des exploitations, qui s'unissent pour n'en former qu'une, met au service de l'exploitation centralisée, le rayon de déplacement dont elle dispose » (11).

Il y a des cas où, au contraire, la zone de remploi se trouve exceptionnellement réduite. Cela se produira d'abord quand on se trouvera en présence d'un bien affecté à la satisfaction de besoins nettement localisés. Il pourra en être ainsi pour les biens destinés à la satisfaction de besoins publics et visés par l'article 5, § 16 et 17 et par l'article 12. D'autre part, en réglementant le régime des cessions, la loi

(11) Annexe. N° 79, p. 56, voir aussi Chambre séance 17 janvier 1919, J. O., p. 51 et 52, et Rolland, op. cit., p. 414, note 1.

du 18 juillet 1922 a décidé dans son article 2, § 6, que l'autorité judiciaire, à qui le projet de cession serait soumis, quand il lui apparaîtra que la cession serait de nature à compromettre gravement la reconstitution de la commune ou de la région, dans des conditions portant atteinte à l'intérêt général, peut subordonner cette opération à la condition que le remploi aura lieu dans la commune du dommage ou dans un rayon inférieur à 50 kilomètres. Disposition qui se justifie puisqu'on ne se trouve plus en face du sinistré primitif, d'autant que le cessionnaire, ayant le choix pour l'acquisition de ces droits, s'adressera de préférence aux sinistrés ayant des droits à indemnité qui correspondent au lieu où il veut remployer. Nous avons vu que l'article 5, § 13, contient une apparence de restriction en semblant exiger la reprise de l'exploitation agricole sinistrée elle-même.

Remarquons enfin, que, quand la loi du 25 octobre 1919 accorde au preneur d'un immeuble la partie de l'indemnité de dommages de guerre que le propriétaire ne touche pas à la suite du défaut de remploi, elle lui impose de l'employer en travaux de reconstitution sur le fonds loué.

Peut-être aurait-il été préférable de ne pas se contenter du système uniforme du rayon de 50 kilomètres pour le remploi. Il y a des cas où cette règle aura des conséquences un peu brutales. Le régime qui avait été proposé et qui faisait intervenir l'autorité judiciaire était utile quand il s'agissait de certaines situations exceptionnelles auxquelles un système rigide ne pouvait convenir, c'est du reste ce

procédé que la loi du 18 juillet 1922 a repris, mais cette fois dans le but de protéger les intérêts locaux.

On peut ajouter qu'une bonne politique du remploi aurait peut-être poussé à étendre ce rayon et à permettre d'utiliser l'indemnité dans certaines de nos colonies. Cela aurait contribué au développement de celles-ci, et les sinistrés auraient été là une avant-garde économique fort utile pour les industries des régions dévastées, fournissant à celles-ci et aux entreprises de reconstructions des matières premières. Cette affectation qui, en raison des difficultés de l'entreprise, aurait justifié l'allocation des frais supplémentaires, aurait permis un relèvement plus rapide de nos régions dévastées. Elle se justifierait tout aussi bien que le régime (12) qui a admis comme constituant un remploi valable des indemnités immobilières, l'acquisition de navires faisant partie de la flotte d'Etat en liquidation.

C. Etendue du remploi. — On a eu soin de préciser qu'il n'était pas nécessaire, pour être considéré comme remployeur, d'avoir consacré à la reconstitution la totalité des sommes qui pouvaient être remises en pleine propriété au sinistré ; le sinistré jouira des avantages reconnus aux remployeurs, même quand il n'effectuera qu'un remploi partiel. La validité du remploi partiel est la conséquence même du caractère facultatif du remploi. Ainsi la loi utilisera toutes les bonnes volontés dans la mesure où elles peuvent collaborer à la reconstitution. Tout en

(12) Lettre collective du Ministre des Régions Libérées, n° 196, du 6 février 1922.

consacrant la validité du remploi partiel, l'article 5, § 12, a une autre portée quand il dispose que « si le remploi n'est que partiel, l'attributaire ne reçoit qu'une fraction des frais supplémentaires correspondant aux sommes employées ». Remployant partiellement, le sinistré n'aura droit qu'à une indemnité correspondant à l'effort de reconstitution accompli. Il faut toutefois remarquer que si le remploi partiel a pour effet de conférer au sinistré la qualité de remployeur vis-à-vis de l'Etat, et de lui éviter le traitement défavorable réservé au non-remployeur, il ne constitue pas une fin de non-recevoir aux mesures de protection prises par les intéressés, titulaires de droits réels, notamment pour l'excédent des frais supplémentaires non utilisés par le sinistré, ils pourront user des droits que leur reconnaît l'article 10.

L'article 5, § 11, nous indique que « le remploi est considéré comme totalement effectué si l'attributaire a affecté à la reconstruction d'immeubles ou à la reconstitution d'une exploitation une somme égale au montant de l'indemnité à lui attribuée en toute propriété ». On a voulu par là marquer qu'il n'était pas nécessaire pour le sinistré de rétablir exactement des biens identiques ou ayant une même valeur. Cette exigence aurait obligé le sinistré à contracter un emprunt pour compenser la dépréciation résultant de la vétusté. L'indemnité à lui attribuée en toute propriété comprend : la perte subie, les frais supplémentaires et la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté allouée à l'attributaire jusqu'à concurrence d'une somme de 10.000 francs.

D. *Mise en commun des indemnités ou apport en société.* — L'article 5, § 14, décide que les tributaires ont la faculté de mettre en commun leurs droits à indemnité ou de les apporter en société en vue de la reconstruction d'immeubles ou de la reconstitution d'exploitations ou d'établissements agricoles, commerciaux ou industriels. Cette disposition repose sur des motifs qui ont des liens étroits avec le remploi. La loi a voulu donner le moyen aux sinistrés qui hésitaient à remployer, de le faire en trouvant chez d'autres l'appui qui leur manquait. En même temps, en reconnaissant cette faculté aux tributaires, on leur permettait de réaliser des améliorations économiques tout particulièrement sensibles dans ces régions industrielles. Mais cette faculté ne devait pas constituer un moyen pour le sinistré d'échapper aux conditions du remploi. La loi du 18 juillet 1922, dans son article 4, a précisé les conditions dans lesquelles elle pouvait être admise.

2° *La liberté dans le choix des modalités du remploi.* — En principe, le sinistré est libre de choisir le mode de remploi qui lui paraît le plus utile. Mais il se peut que cette liberté ait pour résultat de nuire à d'autres intérêts particuliers ou généraux. Ces conflits n'ont pas toujours été réglés par le législateur. Il faut les envisager suivant qu'il s'agit d'intérêts particuliers ou généraux.

A. *La protection des intérêts particuliers.* — Le conflit peut naître entre le propriétaire sinistré et les titulaires de droits réels et personnels. En cas de

non-emploi du propriétaire, ces titulaires peuvent-ils user de la liberté dans le choix des modalités du emploi, à l'inverse, le propriétaire se décidant à remployer, peut-il, en faisant usage de cette même liberté, porter préjudice à ces intéressés ?

Dans le premier cas, le propriétaire pourra faire respecter son droit, les titulaires de droits réels principaux ont du reste un intérêt évident à reconstituer la chose dans son état antérieur, puisque c'est ainsi qu'ils pouvaient le mieux se servir de celle-ci ; d'un autre côté, l'usufruitier doit maintenir la destination donnée au bien par son propriétaire. « L'effet le plus clair du *jus abutendi*, c'est qu'il joue comme force d'inhibition, en mettant obstacle aux transformations que l'usufruitier pouvait avoir le désir d'apporter à la chose » (13). D'autre part, quand il s'agit de titulaires de droit réels accessoires ou de droits personnels, le tribunal civil doit donner son autorisation pour qu'ils puissent être subrogés dans les droits attribués au débiteur, ce dernier doit être entendu, il pourra donc faire respecter ses droits. Enfin le preneur qui peut profiter de la partie de l'indemnité non versée au propriétaire, doit, d'après l'article 8 de la loi du 25 octobre 1919, employer cette somme en travaux de reconstitution sur le fonds loué.

Mais il se peut que le sinistré se décide à remployer et le fasse dans un autre lieu, usant du droit qu'il a de reconstituer dans un rayon de 50 kilomètres ou en donnant une autre affectation à l'indemnité qu'il reçoit.

(13) Colin et Capitant. Traité droit civil, T. I, 3^e édition, p. 791.

Quand il profite de ces modalités du remploi, il peut se faire que cette liberté cause préjudice aux intéressés. S'il reconstitue ailleurs, il se peut que le terrain où il élèvera une construction soit déjà hypothéqué, ce qui amènera un conflit entre les créanciers hypothécaires. De même en donnant une autre affectation à l'indemnité, en la destinant à une exploitation agricole, alors que c'était une construction qui avait été détruite, il rendra difficile le report du droit de l'usufruitier.

Il y a ici un conflit entre deux règles consacrées par le législateur : d'une part la liberté dans les modalités du remploi, d'autre part, le report du droit des intéressés sur la chose reconstituée. Ce défaut de concordance entre ces deux principes contenus, l'un dans l'article 5, l'autre dans l'article 10, peut pousser à faire prédominer l'un ou l'autre de ceux-ci.

En faveur de la liberté donnée au sinistré d'user de toutes les modalités du remploi au préjudice même des titulaires de droits réels, on peut remarquer que l'article 10 n'a pas consacré une notion spéciale de remploi ; c'est donc le droit commun qui doit s'appliquer ici. D'autre part, ce même article 10 décide que les créanciers ne peuvent s'opposer au remploi, qu'il soit effectué sur place ou ailleurs par conséquent.

A l'inverse, on peut soutenir que c'est l'idée de report effectif du droit des intéressés qui doit dominer ici. Tout d'abord, la loi vise le report de ces droits sur la chose reconstituée, ce qui implique le rétablissement de la chose primitivement existante.

D'autre part, en cas de promesse de vente, la loi décide que le bénéficiaire de celle-ci voit son droit reporté sur la chose reconstituée, il a traité spécialement en vue d'un immeuble déterminé ; il n'y aura donc pour lui protection efficace que si cet immeuble détruit est rétabli ; cette solution doit s'étendre à tous les cas qui sont visés par le même texte, c'est-à-dire également aux titulaires de droits réels. L'article 10, § 13, prévoit l'attribution d'une partie de l'indemnité au bénéficiaire d'une servitude en cas de non-remploi, c'est donc que le fonds servant n'aura pas été reconstitué quand il y aura lieu à indemnité. Quand il y a remploi, ce texte ne prévoit aucune indemnité, c'est donc que la servitude peut s'exercer à nouveau et que par suite le fonds servant a été rétabli dans son état ancien ou tout au moins dans un état presque identique. La loi n'interdit du reste aux créanciers de s'opposer au remploi qu'en tant qu'il s'agit pour le sinistré débiteur de prendre la décision de remploi, mais celle-ci prise, l'intérêt général est satisfait, et les modalités du remploi intéressent seulement ces titulaires de droits réels. La loi n'a donc pas donné cette liberté au sinistré pour qu'il puisse en user pour préjudicier à ces intéressés. Il est à remarquer qu'ici on se trouve en présence d'un texte qui a été élaboré à un moment où les conditions du remploi étaient beaucoup plus strictes et où, par conséquent, ce conflit pouvait être moins à craindre. Si on ne veut pas accepter cette notion plus étroite du remploi qui s'imposerait au sinistré dans ce cas, il faut tout au moins admettre que ces

Intéressés ont le droit, pour ne pas être victimes de cet usage abusif de la liberté dans les modalités du remploi par le sinistré, de demander au tribunal civil d'obliger l'attributaire à effectuer le remploi dans des conditions qui ne compromettent pas leurs droits.

Une question délicate se pose pour l'emphytéose, si fréquente dans le Nord de la France. L'emphytéote a pu élever des constructions sur le terrain soumis à ce droit, il en est propriétaire jusqu'à la fin du bail. C'est donc lui qui doit toucher l'indemnité correspondant au dommage subi par ces constructions. Le plus souvent il aura intérêt à reconstruire sur le terrain même où s'élevait la construction, mais souvent, surtout s'il est arrivé à la fin du bail, il préférera ne pas remployer et conserver pour lui la perte subie ou remployer ailleurs. Il semble que cette attitude serait en contradiction avec les règles de l'emphytéose. L'article 7 de la loi du 25 juin 1902 décide, en effet, que si le preneur a fait des améliorations ou des constructions pour augmenter la valeur du fonds, il ne peut les détruire. Ici la destruction n'est pas son œuvre, mais comme l'indemnité est subrogée à la chose détruite, la destruction se trouverait confirmée par sa décision de non remploi. Certes, il n'est pas obligé de reconstruire les bâtiments détruits par la force majeure, mais la destruction apparaît maintenant, du fait de la loi du 17 avril 1919, avec un autre caractère. On a proposé, sur ce point, de préciser les droits du preneur et du bailleur en décidant que l'emphytéote aurait bien

droit à l'indemnité prévue par la loi de 1919 pour les destructions atteignant les constructions élevées par lui, mais à la charge de l'employer en travaux de reconstruction sur le fonds sous le contrôle du propriétaire. Si l'emphytéote négligeait d'exercer ce droit ou employait les indemnités à un autre objet, le propriétaire du fonds aurait le droit de demander l'attribution à son profit de cette indemnité (14).

En ce qui concerne les baux à destination commerciale ou industrielle, l'article 9 de la loi du 25 octobre 1919 donne une solution spéciale pour le locataire. Si le mode de remploi adopté par le propriétaire rend impossible pour le preneur le report des effets du bail dans les conditions prévues par la loi, il peut lui être alloué une indemnité de dommages de guerre pour le préjudice subi par lui du fait de la perte du droit au bail.

Il faut, du reste, observer que la loi a pris des précautions insuffisantes pour que ces intéressés puissent connaître les dangers qui les menacent. Elle fait appel à la sincérité du sinistré en exigeant de lui une déclaration faite au greffe de la commission cantonale faisant connaître les titulaires de droits réels principaux et accessoires ainsi que les bénéficiaires de promesses de vente. L'art. 27 § 1 ajoute que ces intéressés doivent être informés de la procédure entreprise par le sinistré. D'autre part les commissions peuvent réclamer des états hypothécaires.

(14) Proposition Vandame. Chambre. Doc. Parl. 1921. Annexe 3615, p. 501. Approuvée par la commission des régions libérées et par la commission de législation.

Enfin les intéressés peuvent révéler leur existence en faisant une demande d'intervention devant la commission cantonale. La loi du 12 juillet 1921, en ce qui concerne les sinistrés membres de coopératives de reconstruction a prescrit en outre, dans son article 2, des publications afin de permettre aux créanciers des sinistrés d'être avisés du mandat de gestion consenti par leurs débiteurs à une coopérative et de prendre les mesures pour garantir leurs droits.

B. *La protection des intérêts généraux.* — D'autre part la loi veille à la protection des intérêts généraux. L'article 6 décide que « la reconstitution d'un immeuble bâti ou la reprise d'une exploitation pourra être interdite d'office par le tribunal des dommages de guerre si elle est reconnue irréalisable ou contraire à l'intérêt économique ou à la santé publique ». Le tribunal des dommages de guerre exerce ce contrôle sur les affaires qui lui sont soumises grâce à la déclaration de remploi qui doit être accompagnée de projets et devis. Cette interdiction ne vise du reste que le mode de remploi spécialement prévu par la décision, la liberté du remploi permettra au sinistré de reconstituer ailleurs. On a estimé nécessaire de prévoir l'interdiction de la reconstitution irréalisable, parce que l'impossibilité pouvait présenter des degrés, et aussi pour empêcher le gaspillage de l'indemnité. Quant à l'interdiction fondée sur l'intérêt économique, elle devra intervenir « lorsque les avantages que le remploi produirait à la fois pour les individus et pour l'Etat ne correspondraient

pas à la dépense qu'il entraînerait » (15). On citait comme exemple le cas d'un propriétaire d'un château immense et délabré dont quelques obus auraient renversé les murs branlants et qui se déclarerait prêt, obéissant à un rêve de grandeur, à reconstruire. Ce sont là des cas très délicats à apprécier et qui nécessitent une application aussi discrète qu'avisée de la part du tribunal. Les idées qui président aux lois et règlements sur l'hygiène publique, notamment à celui du 2 juin 1919, devront inspirer le tribunal quand il aura à prononcer l'interdiction de la reconstitution comme contraire à la santé publique.

Nous avons déjà vu comment en matière de cession de droit à indemnité la loi du 18 juillet 1922 avait également organisé une certaine restriction dans le choix des modalités à l'égard du cessionnaire.

En matière d'hygiène, la loi a envisagé le problème aussi du côté positif. Alors même que le sinistré peut jouir de la liberté dans les modalités du emploi « les immeubles bâtis, décide le § 9 de l'article 5, doivent être reconstruits conformément aux dispositions prescrites par les lois et règlements sur l'hygiène publique ». Un décret, en date du 2 juin 1919 (16), est venu déterminer les règles applicables à la reconstitution des immeubles et agglomérations. C'est là une prescription qui est bien en accord avec le désir du législateur de faire une reconstitution de ces régions en améliorant. L'allocation d'une

(15) Rapport Desplas. Annexe 2345, p. 183.

(16) J. O., 4 juin 1919, p. 5829.

somme forfaitaire pour compenser la dépréciation due à la vétusté se rattache à cette idée. Le § 9 de l'article 5 est général en ce sens, comme cela ressort des débats, qu'il ne s'agit pas seulement ici de l'application de la loi sur l'hygiène publique, mais encore des règles sur l'hygiène industrielle. Ce texte doit être appliqué de façon raisonnable, il ne jouera pleinement qu'à l'égard des maisons détruites et devra être appliqué avec modération quand il s'agira de faire seulement quelques réparations à un immeuble endommagé. En rédigeant le décret du 2 juin 1919, on semble avoir entendu les appels à la modération, faits au Sénat notamment, en ce qui concerne ces initiatives d'ordre hygiénique. Il intervient seulement pour assurer, dans la reconstruction des immeubles détruits, l'observation des prescriptions du règlement sanitaire rendu obligatoire pour chaque commune en exécution de la loi du 15 février 1902. En bref, il organise une procédure de contrôle préalable destinée à garantir la conformité des constructions avec les prescriptions des règlements.

Ces améliorations d'ordre hygiénique ainsi apportées aux immeubles pourront constituer une charge supplémentaire pour le sinistré. On aurait pu se demander si l'Etat devait en supporter le poids alors que l'article 62 ne prévoyait cette solution qu'en ce qui concerne les dépenses résultant des améliorations apportées à l'hygiène publique des agglomérations. Cependant au cours des débats un amendement avait été proposé pour étendre cette solution aux immeubles des particuliers. Le rapporteur esti-

ma cette précision inutile, déclarant, d'accord avec le gouvernement, « il est évident que les frais d'une pareille obligation imposée aux sinistrés doivent être supportés par l'Etat ; ils seront compris dans les frais supplémentaires » (17).

Si les sinistrés veulent bénéficier des facilités offertes par l'article 67 pour sous-louer des locaux dans leur habitation personnelle, ils devront veiller en outre à ce que ces logements offerts répondent aux conditions prescrites par la commission départementale d'hygiène.

Dans l'article 42 le législateur intervient également avec cette double préoccupation de veiller au respect des intérêts généraux et de favoriser les améliorations. Les concessionnaires de services publics de l'Etat, des départements et des communes auraient été obligés, à raison des clauses et conditions de la concession, de reconstituer fidèlement ce qui existait auparavant, alors que cependant, à raison de la liberté dans la réalisation du emploi, des transformations auraient pu se produire quant à la répartition des intérêts. Il fallait donc pouvoir obliger le concessionnaire à s'adapter à la situation nouvelle et en même temps, profitant de l'expérience acquise, réaliser quelques améliorations dans les conditions de l'exploitation. L'art. 42 dispose qu'on pourra apporter, sur l'initiative de l'autorité concédante ou des concessionnaires, des modifications à la convention

(17) Chambre. Séance 17 janvier 1919, J. O., p. 48. En ce sens également, déclarations de M. Reynald. Sénat. Séance 17 avril 1919, J. O., p. 624.

et au cahier des charges, sous réserve des droits et intérêts des concessionnaires dans le cas où ces modifications aggraveraient les charges de la concession primitive. A défaut d'accord dans les trois mois qui suivront la décision, le droit de rachat sera ouvert de plein droit à l'autorité concédante. Il sera procédé au rachat dans les conditions fixées par le cahier des charges si le rachat est prévu et, dans le cas contraire, à dire d'experts, en se basant dans tous les cas sur les résultats de l'exploitation des cinq dernières années ayant précédé l'année 1914. L'autorité concédante est alors subrogée de plein droit au concessionnaire dans les droits ouverts par la loi.

SECTION II. — EFFETS DU EMPLOI

Grâce au remploi, le sinistré va rétablir son patrimoine mais le bien va aussi reprendre la place de l'ancien vis-à-vis des différents intéressés. Entre les parties, en effet, le fait de guerre n'a plus le caractère d'un cas de force majeure puisque la loi en efface les effets.

En ce qui concerne les titulaires de droits réels la loi pose donc le principe du report du droit sur la chose reconstituée. Elle le dit pour les titulaires de droits réels principaux et accessoires dans l'article 10 § 7. C'est là une subrogation réelle très efficace que la loi consacre puisque la chose reconstituée se trouve subrogée à celle qui avait été détruite.

Ce paragraphe consacre la même solution pour le bénéficiaire d'une promesse de vente. La loi ne fait pas allusion aux servitudes, en cas de remploi,

il suffit en effet d'appliquer l'article 704 du Code civil, la servitude revit si les choses sont rétablies de manière qu'on puisse en user.

Pour les créanciers chirographaires, ils supportent toutes les fluctuations du patrimoine du débiteur, ce patrimoine avait été réduit par la destruction du bien ; il se trouvera augmenté par la reconstitution effectuée par le débiteur.

En ce qui concerne les locataires et fermiers, la loi du 25 octobre 1919 a organisé un régime particulier, réservant spécialement des avantages à ceux qui pourraient ramener une activité industrielle, commerciale ou agricole dans les régions libérées. Si le titulaire d'un bail concernant des locaux d'habitation, opte pour le maintien de ce bail, en cas de destruction partielle, il peut seulement exiger que le propriétaire fasse des réparations dans la mesure où il reçoit une indemnité en toute propriété, le prix du bail pouvant être réduit en cas de diminution de jouissance. Pour les baux d'immeubles à destination commerciale ou industrielle, s'il reste au preneur au moins trois années à courir sur le bail au jour de la destruction de l'immeuble, il pourra, en cas de remploi effectué par le propriétaire, demander que l'effet du bail soit reporté sur l'immeuble reconstitué. Le bail reprend son effet sur l'immeuble à dater du jour de l'achèvement des travaux et pour la durée qui restait à courir sur le bail au moment où s'est produit le fait donnant lieu à résiliation. En cas de non remploi par le propriétaire, le preneur peut demander le maintien du bail sur ce qui subsis-

te, il profitera en même temps des travaux de reconstitution effectués par lui sur le fonds grâce à la partie de dommages de guerre que le propriétaire ne touche pas. La loi décide que les mêmes règles sont applicables en ce qui concerne les baux à ferme. En cas de continuation du bail, l'indemnité correspondant aux frais de la remise de la terre en son état d'exploitation ou de productivité antérieur est versée au fermier qui doit compte au propriétaire de son emploi.

Comme nous l'avons vu, en cas de reconstitution de l'établissement, dans lequel ils travaillaient, les ouvriers et employés pourront reprendre le travail dans l'ordre de leur inscription et dans la mesure des besoins de l'exploitation. (Art. 55.)

Quelquefois, pour remployer efficacement, le sinistré aura eu recours aux avances faites par l'Etat afin de compenser la déduction opérée sur le montant de l'indemnité et correspondant à la dépréciation pour vétusté. Pour garantir ce remboursement, l'article 5 § 7 reconnaît à l'Etat un privilège qui est inscrit au premier rang des privilèges réglementés par l'article 2103 du Code civil. L'usufruitier et le nu-propriétaire ne peuvent s'imposer mutuellement aucune charge, l'article 10 § 5 voulant éviter des conflits, a réglé les conditions de remboursement de ces avances dans ce cas « pendant la durée de l'usufruit ou du bail emphytéotique, le remboursement des annuités qui peuvent être dues à l'Etat est pour moitié à la charge du nu-propriétaire et pour moitié à celle de l'usufruitier ou l'emphytéote ».

SECTION III. — SANCTION DES DISPOSITIONS

RELATIVES AU REMPLOI

§ 1. *Le contrôle du emploi*

Les opérations de emploi sont contrôlées par l'administration. Avant de procéder au emploi, le sinistré doit, aux termes de l'article 9 « fournir à l'appui de son engagement un projet des travaux à exécuter » ; d'autre part, au cours de la reconstitution, il doit fournir des justifications lors des demandes d'acomptes (art. 44). Ces textes permettent de contrôler l'existence du emploi, l'affectation des sommes versées à des travaux de reconstitution conformément à la loi, mais, en principe, l'Administration n'a pas à contrôler l'efficacité du emploi. c'est là une question d'ordre privé. Toutefois il semble qu'elle aurait à intervenir dans la mesure où l'utilisation de l'indemnité dans des conditions non satisfaisantes, toucherait à l'intérêt général de la reconstitution. Dans ce cas elle pourrait considérer que le travail de reconstitution envisagé ne peut être admis comme un emploi sérieux.

La loi ne fixe pas dans quel délai le emploi doit être exécuté. Au cours des travaux préparatoires on avait voulu accorder un délai de cinq ans au sinistré (18), on y a renoncé à raison des difficultés matérielles qu'il peut rencontrer. Il semble donc que

(18) Rapport Eymond. Annexe 5021, p. 33.

son droit au emploi sera seulement prescrit par trente ans à dater de la décision définitive.

§ 2. *La déchéance du droit à indemnité*

Il faut qu'une bonne foi complète préside à l'exécution de cette loi, aussi le législateur a-t-il établi une sanction quand on se trouve en présence d'un emploi non sincère. L'article 53 § 1 prévoit que la déchéance du droit à indemnité pourra être prononcée à tout moment, en totalité ou en partie, contre « l'attributaire qui aura fait de l'indemnité un usage contraire aux conditions de emploi auxquelles elle est subordonnée ». La déchéance ne peut s'appliquer qu'à un titulaire d'indemnité déjà fixée par une décision définitive. Si donc le sinistré, avant la reconnaissance régulière de son droit à indemnité, avait reçu une avance dont le Ministre est libre de réglementer les conditions d'attribution et de retrait, et s'il avait fait des sommes allouées un emploi différent de l'usage prescrit par l'Administration, on ne pourrait lui appliquer cette disposition (19).

Dans certains cas, cette inobservation des conditions de emploi sera facile à constater, dans d'autres cas, au contraire, la question sera plus délicate. C'est la raison pour laquelle la loi, dans l'article 54, a donné exceptionnellement compétence au tribunal des dommages de guerre pour prononcer cette

(19) Com. Sup. 29 avril 1922. B.R.L. 1922, p. 298.

déchéance, il pourra, en effet, mieux apprécier les espèces qui lui seront soumises. Il y aura lieu de rechercher si l'opération qui a été faite constitue une entreprise loyale ou si au contraire elle n'avait pour but que d'éluder les prescriptions de la loi en vue seulement d'obtenir les frais supplémentaires. Cette question notamment peut se présenter quand il s'agit de ventes d'immeubles par destination reconstitués grâce à la loi de 1919, un sinistré n'affectant que d'une façon apparente et provisoire des machines à son établissement industriel et les revendant après avoir fait constater le remploi par l'Administration.

La loi décide que la déchéance est facultative, elle peut être totale ou partielle, ajoute l'article 53, sans faire de distinction entre les trois déchéances qu'il prévoit. Il semble cependant qu'ici la déchéance doit être partielle. Il faut, en effet, observer qu'au cas de remploi non sincère, l'indemnité dont l'allocation est subordonnée au remploi et au respect des conditions de celui-ci ne peut être constituée que par les frais supplémentaires et la somme correspondant à la compensation de la dépréciation pour vétusté. Le droit à indemnité dans ce cas ne porte que sur cette portion, c'est là seulement que la déchéance peut intervenir, car c'est sur cette partie de l'indemnité que la fraude a pu porter. Il y a alors une assimilation de ce sinistré au non remployeur. C'est bien ainsi que le comprenait M. Desplas quand il disait : « celui qui, après avoir promis de remployer, suivant certaines modalités, manque à ses engagements, doit être traité d'une façon aussi sévère que s'il avait

franchement refusé de souscrire au principe de l'obligation » (20).

Pour rendre cette sanction efficace, la loi a ajouté qu'elle pourrait intervenir « à tout moment » ce qui permettra notamment de frapper le remployeur qui ne contrevient à la loi que bien après les opérations préliminaires de emploi ou dont on ne connaît les agissements que plus tard. La répétition des sommes indûment perçues sera en outre poursuivie. Il s'agit d'une action civile, elle pourra donc être intentée contre les héritiers.

(20) Desplas. Rapport Annexe 2345, p. 256. En ce sens. Rolland, *op. cit.*, p. 402.

CHAPITRE II

L'INDEMNITÉ EN CAS DE REMPLOI

La loi a été obligée de distinguer suivant la nature des immeubles ; si les principes qui inspirent le législateur sont les mêmes, toutefois leurs modalités d'application sont différentes suivant qu'il s'agit d'immeubles bâtis ou d'immeubles non bâtis. Nous aurons donc à envisager successivement ces deux hypothèses.

SECTION I. — IMMEUBLES BATIS

L'indemnité se compose de trois éléments : la perte subie, la compensation de la dépréciation pour vétusté, les frais supplémentaires.

§ 1^{er}. *La perte subie*

1^o *Mode de calcul de la perte subie.* — La loi donne dans l'article 5 § 2 la règle relative à l'évaluation de la perte subie « le montant de la perte subie est évalué en prenant pour base le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation, sous déduction de la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté ». Ainsi, d'après ce texte, la seule base légale de calcul

de la perte subie est constituée par la considération du coût de construction en 1914. Par là même on a écarté d'autres procédés d'évaluation qui reposeraient sur la valeur vénale ou la valeur locative de l'immeuble. Nous verrons cependant que, quand la loi avait voulu se montrer particulièrement sévère pour le sinistré quand il ne remployait pas, elle avait tenu compte de l'une de ces considérations. Pour apprécier exactement la perte subie, il faut donc préalablement examiner la nature, le caractère, l'importance et le mode de construction de l'immeuble. Sur ces points, les commissions d'évaluation peuvent du reste recourir à des procédés d'évaluation ayant un caractère forfaitaire (1) pourvu que les indemnités fixées soient conformes à la réalité et ne privent pas le sinistré de la réparation intégrale à laquelle il a droit : elles pourraient notamment faire usage du procédé du mètre superficiel.

La loi fixe ensuite un détail important : l'évaluation doit se faire en prenant pour base le coût de construction à la veille de la mobilisation. L'adoption de cette date forfaitaire est fondée sur une idée de simplification et en même temps de faveur à l'égard du sinistré. Il aurait, en effet, été souvent difficile de dire à quelle date le dommage s'était produit. On a voulu, du reste, inscrire ici une disposition favorable aux sinistrés, car en fixant à la veille de la mobilisation la date à laquelle la valeur de l'immeuble doit être appréciée, on se place par là même pour

(1) *Côm. Sup.*, 6 février 1922. *B.R.L.* 1922, p. 139

cette appréciation en dehors des fluctuations économiques que la guerre a pu provoquer. Or, là où les immeubles étaient exposés aux menaces de destruction de l'ennemi, on ne pouvait guère considérer que leur valeur avait pu s'accroître depuis le commencement des hostilités.

Mais cette disposition inscrite dans un esprit favorable aux sinistrés, ne pouvait pas se retourner contre eux. Quand on avait rédigé ce texte, on s'était inspiré de la situation la plus fréquente, c'est-à-dire d'un immeuble existant avant la mobilisation dans l'état où le dommage l'avait frappé. Mais quand l'immeuble ne devait acquérir son aspect définitif que postérieurement à cette date forfaitaire on ne pouvait plus adopter la même solution. Si, par exemple, l'immeuble a été entièrement construit dans l'intervalle compris entre la date de la mobilisation et celle du sinistre, le propriétaire a dû supporter des dépenses plus considérables résultant du coût plus élevé des matériaux et de la main-d'œuvre. Il était alors naturel de tenir compte de ces circonstances, d'autant plus qu'il aurait été singulier d'évaluer un bien à une date à laquelle il n'existait pas. Dans ces cas il faut donc évaluer l'immeuble à la valeur qu'il avait au moment de la construction ; l'article 5 § 2 nous l'indique pour deux hypothèses voisines de celle que nous envisagions : le montant de la perte subie est alors évalué « s'il s'agit d'immeubles reconstruits ou réparés postérieurement à la mobilisation, au jour où ils ont été réparés ou reconstruits ». Cette exception présente une grande importance, elle aura

une répercussion sur l'étendue de l'indemnité, on comprend en effet que la dépréciation pour vétusté n'aura pas à jouer, en tant du moins que l'évaluation portera sur des immeubles entièrement construits depuis la mobilisation ou tout au moins sur la partie de ceux-ci qui aura été reconstruite.

Pour les immeubles par destination ce sont les mêmes règles qui s'appliquent. Pour ceux qui ont été acquis, construits ou réparés avant la mobilisation on prend pour base le coût de construction, d'acquisition ou de réparation à la veille de la mobilisation. Toutefois, ce caractère d'immeuble par destination aura sa répercussion car il implique une affectation de l'objet à l'exploitation ; on aura alors à tenir compte de ces frais en plus du prix d'achat.

2° *La déduction correspondant à la dépréciation pour vétusté.* — La loi précise dans l'article 5 § 2 que l'on doit déduire du prix obtenu en prenant pour base le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation la somme correspondant à la dépréciation pour vétusté. Cette disposition se justifie aisément, la loi ne doit pas avoir pour résultat d'enrichir le sinistré, il fallait donc tenir compte dans l'évaluation de l'état de l'immeuble. Mais ce régime pouvait avoir des inconvénients, une déduction sans limite correspondant à la dépréciation pour vétusté allait réduire l'indemnité dans des proportions telles que le sinistré n'aurait pas pu reconstruire un immeuble correspondant à ses besoins. On a donc été obligé de corriger l'effet de cette déduction par l'intervention du second

élément de l'indemnité : la compensation de la dépréciation pour vétusté. Aussi l'article 5 décide-t-il dans les § 5, 6 et 7 « sous condition de remploi la somme correspondant à la dépréciation résultant de la vétusté est allouée en toute propriété à l'attributaire jusqu'à concurrence d'une somme de 10.000 francs et, pour le surplus, elle fait l'objet, sur la demande de l'attributaire d'avances remboursables par lui à l'Etat en vingt-cinq années à partir de l'année qui suivra le dernier versement et productives d'un intérêt à 3 o/o. Sous la même condition, la dépréciation pour vétusté ne pourra excéder 20 o/o du coût de construction à la veille de la mobilisation, en cas d'immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale. Pour le remboursement de ces avances, l'Etat jouit d'un privilège qui est inscrit au premier rang des privilèges réglementés par l'article 2103 du Code civil ».

Il nous faut préciser ce que le législateur a entendu par vétusté et examiner la portée de l'exception insérée dans l'article 5 § 6 en ce qui concerne la limitation de la déduction pour vétusté relativement aux immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale, ce qui nous amènera à envisager le deuxième élément de l'indemnité accordée au remployeur : la compensation de la dépréciation pour vétusté.

La notion de vétusté. — La dépréciation pour vétusté, c'est la diminution de valeur résultant pour l'immeuble de l'action du temps et de l'usage qui en est fait. Pour pouvoir l'apprécier, par conséquent, il

faut faire entrer en ligne de compte l'âge de l'immeuble, son mode de construction, sa destination et son état d'entretien ; la détermination de la vétusté exige qu'on envisage l'immeuble d'un point de vue objectif. On n'a pas à se référer à la diminution de valeur qui aurait pu résulter pour lui de causes d'ordre économique ou même de la désuétude du type de construction « il s'agit, disait M. Eymond, uniquement de la dépréciation subie par un immeuble du fait du temps, de l'usure et de la dégradation des matériaux à l'exclusion de toute diminution de la valeur due aux circonstances économiques » (2). C'est du reste la dépréciation réelle qui doit être déduite. « C'est le chiffre exact de la vétusté qui doit être retenu », déclarait le ministre des régions libérées au Sénat à la séance du 17 avril 1919. Cependant, dans un cas le législateur a estimé qu'il fallait apporter une exception à ce principe de la déduction intégrale de la dépréciation pour vétusté, il s'agit des immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale.

Portée de l'exception établie au profit des immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale. — Dans les campagnes, a-t-on fait remarquer, il y a des immeubles très vieux, gravement détériorés, mais qui sont suffisants comme solidité et comme convenance pour satisfaire aux besoins des cultivateurs pendant longtemps encore. Si on appliquait les règles ordinaires que nous venons de rappeler, on pourrait arriver à leur reconnaître une dépréciation

(2) Chambre. Annexe 5021, p. 29.

pour vétusté pouvant s'élever à 80 ou 90 o/o, ce qui rendrait le remploi impossible pour leur propriétaire à raison des charges considérables provenant de l'emprunt qu'il devrait contracter. Le législateur a tenu compte de cette considération ainsi que de ce fait qu'il se trouvait en présence de petits sinistrés et a vu, non pas la valeur intrinsèque de la chose, mais sa valeur d'utilisation. D'où cette limitation forfaitaire à 20 o/o du coût de la construction à la veille de la mobilisation pour ces immeubles.

La loi vise ici « les immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale ». C'est là une formule susceptible d'interprétation plus ou moins large. A la Chambre, lors de la séance du 24 décembre 1918, on avait admis une conception assez large, on voulait surtout établir une différence de traitement entre les immeubles urbains et les immeubles ruraux, au cours de la discussion on fit allusion aux fermes comme aux bâtiments ruraux. Mais le texte semble conduire à une interprétation plus stricte qui a été soutenue du reste, par le rapporteur du projet au Sénat. « Je crois devoir faire remarquer que pour les agriculteurs, la situation n'est pas intacte et que peut-être on a limité à leur égard, plus qu'on ne le croyait, l'avantage concédé. Car, si nous nous en rapportons non pas seulement à la valeur du texte en lui-même, mais à la terminologie administrative, notamment aux désignations fiscales, il est évident que les locaux d'habitation de l'agriculteur ne sont pas compris dans cette énumération et n'en bénéficieront pas. Seuls, les locaux exclusivement affectés à

l'exploitation rurale, c'est-à-dire, les granges, les écuries, les greniers restent visés par le texte qui est ainsi très restreint dans son application » (3). Il est à remarquer que la loi, pour accorder cet avantage, n'exige pas des sinistrés ruraux qu'ils effectuent le remploi en identique, il aurait été assez logique de n'accorder ce traitement favorable qu'à ceux qui, en remployant en identique, méritaient par là même cette allocation supplémentaire. Cette limitation de la dépréciation pour vétusté s'analyse comme une prime indirecte au remploi, elle se rattache par là à la prime directe établie par législateur avec la compensation de la déduction pour vétusté.

§ 2. *La compensation de la déduction pour vétusté*

Le législateur a entendu faire de la compensation de la déduction pour vétusté un encouragement au remploi, elle n'est accordée que pour le cas de remploi. Si il avait été inspiré uniquement par la difficulté éprouvée par le sinistré pour reconstruire en raison de la réduction de l'indemnité, par suite de la diminution de valeur due à la vétusté de l'immeuble, on aurait au contraire pu étendre cet avantage à ceux qui reconstruisent en dehors des régions dévastées, qui réinvestissent.

La compensation prévue par la loi pour l'hypothèse ordinaire s'analyse en un système mixte composé : d'une allocation en pleine propriété pouvant s'élever à 10.000 francs et d'une possibilité pour le sinistré de demander, pour faire face à une dépréciation supérieure à cette somme, une avance rem-

(3) Sénat. Séance du 17 avril 1919, J. O., p. 623.

boursable en une période de temps assez étendue pour qu'elle ne pèse pas trop sur l'attributaire et moyennant le paiement d'un intérêt peu élevé. Nous avons vu plus haut que pour les immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale, ce régime se complète par la limitation forfaitaire de la dépréciation pour vétusté à 20 0/0 du coût de construction à la veille de la mobilisation. Bien entendu, cette somme de 10.000 francs ne constitue pas une prime fixe qu'on verserait sans distinction à tout employeur. Elle n'est remise au sinistré que s'il y a une déduction pour vétusté et seulement dans la mesure où cette dépréciation existe, puisqu'elle n'a pour but que de la compenser. Ce chiffre de 10.000 francs constitue le maximum limite de la compensation en pleine propriété ; cette somme suffira le plus souvent pour les petits sinistrés à faire disparaître les conséquences de cette dépréciation sur l'indemnité.

Sur quelle base se fonder pour l'accorder ? Quand le sinistré n'a eu qu'un immeuble détruit, aucune difficulté ne se présente. On ne tiendra compte de la vétusté que si elle dépasse la valeur de 10.000 francs.

Mais quand plusieurs immeubles, appartenant au même propriétaire ont été atteints, doit-on accorder autant de primes qu'il y a d'immeubles, ou bien faut-il décider que le sinistré n'a droit qu'à une seule prime pour tous ses immeubles. Il y a autant de primes compensant la vétusté qu'il y a d'immeubles distincts. Cette solution découle tout à la fois des travaux préparatoires et du but poursuivi par le légis-

lateur. On a en effet voulu tenir compte du soin avec lequel le propriétaire entretenait son immeuble, on a opposé l'industriel qui négligeait de renouveler son matériel à celui qui soignait le sien. Or il se peut qu'un même sinistré se trouve par rapport à un de ses immeubles taxé de peu soigneux, alors qu'au contraire il aura parfaitement entretenu l'autre. En accordant une prime pour chacun de ces immeubles, on pourra tenir compte de son attitude. D'autre part, le sinistré peut se décider à ne reconstruire que l'un de ses immeubles et à ne pas remployer quant aux autres. Le rapporteur au Sénat a nettement affirmé cette thèse « quant à la disposition qui alloue à l'attributaire une somme pouvant atteindre 10.000 fr. en compensation de la réduction provenant de la vétusté, elle joue pour chaque immeuble et l'allocation se renouvellera autant de fois qu'il y aura d'immeubles, n'y eût-il qu'un seul et même attributaire » (4).

Ainsi donc, la multiplicité des immeubles engendre le droit à autant de primes qu'il y a d'immeubles distincts. Mais que faut-il entendre par immeuble distinct, qu'il s'agisse d'immeubles par nature ou d'immeublès par destination ?

Pour les immeubles par nature, il semble préférable et plus conforme à l'esprit du législateur de se rattacher à l'unité matérielle constituée par les bâtiments qu'à l'unité d'exploitation. On considérera comme immeubles distincts, des bâtiments qui sont situés dans différents points de la commune ou qui

(4) Annexe 171, p. 244.

sont séparés par des propriétés appartenant à des tiers, ou par une voie publique, mais on devra admettre qu'il n'y a qu'un immeuble distinct quand on se trouvera en présence d'un groupe de bâtiments construits sur le même terrain, de maisons élevées sur un terrain d'un seul tenant et qui ne sont séparées que par un jardin (5). Dans certains cas, du reste, il faudra combiner cette question avec celle relative à la limitation de la vétusté pour les immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale. Ces derniers pourront, avec une maison d'habitation, constituer un immeuble distinct. A raison de ce caractère, on attribuera donc au propriétaire une prime unique de 10.000 francs si le montant de la déduction pour vétusté s'élève à ce chiffre ou le dépasse, mais il faudra, exclusivement pour l'immeuble spécialement affecté à l'exploitation rurale, appliquer la règle relative à la limitation de la déduction pour vétusté.

Quant aux immeubles par destination, il semble qu'à raison de ce caractère même de destination, il faut tout à la fois tenir compte de l'assiette de ces immeubles et de leur affectation. Seront donc immeubles distincts, les immeubles par destination affectés à une même exploitation industrielle, agricole ou commerciale qui sont installés dans un immeuble distinct. Ils constituent ainsi une sorte d'unité col-

(5) En ce sens. Demogue. J. des Notaires, 1919, p. 418. De la prime allouée en déduction de la vétusté, en cas de remploi.

lective principale ayant une destination commune (6).

Pour garantir le remboursement des avances faites par l'Etat, l'article 5, § 6, a établi un privilège qui est inscrit au premier rang des privilèges réglementés par l'article 2103 du Code Civil.

On a dirigé contre cette attribution en pleine propriété d'une somme pour compenser la déduction pour vétusté, des attaques qui ont trouvé un écho dans un projet de loi déposé par le gouvernement le 2 juillet 1920 (7). Estimant qu'il y avait une cause d'enrichissement pour le sinistré dans le mode de répartition de la prime ; le gouvernement proposait de réduire à une somme forfaitaire de 10.000 francs l'allocation prévue, quels que soient l'importance du dommage et le nombre des immeubles atteints. Autant, disait-on, ce régime paraît légitime quand il s'agit de petits sinistrés, autant il est abusif et contestable quand c'est un sinistré unique qui vient l'invoquer au profit d'immeubles distincts multiples. Ainsi à l'élément immeuble distinct pris comme unité de répartition de cette prime, on voudrait substituer un autre critérium plus restrictif, en n'accordant qu'une prime par sinistré. Ce projet ne fut pas retenu par la Commission chargée de son examen.

Il faut remarquer que ce régime, dans certains cas, peut être fort discutable dans son application.

(6) Voir notion voisine de celle-ci dans Circ. Ministre des des Régions libérées du 2 novembre 1919, J. O., 21 nov. 1919, p. 13.173.

(7) Chambre Doc. Parl. 1920, Annexe 1203.

A supposer une perte subie identique éprouvée par deux sinistrés, la somme qu'on leur allouera en toute propriété à titre de compensation de la dépréciation pour vétusté va varier suivant que la perte subie a trait à un seul ou à plusieurs immeubles. Cette différence s'accroît encore si le sinistré frappé de pertes multiples affecte l'indemnité reçue à la reconstitution d'un seul immeuble ; il pourra alors disposer de moyens d'action plus importants, parce qu'il aura touché plusieurs primes, que celui qui, ayant la même perte subie relative à un seul immeuble n'a droit qu'à une seule prime.

§ 3. *Les Frais supplémentaires*

C'est la partie essentiellement économique et sociale de l'indemnité. Ces frais supplémentaires tendent à la compensation de la dépense résultant de la hausse du coût de la vie. Du moment qu'on demandait au sinistré de remployer il fallait lui donner les moyens de rétablir les choses dans l'état où elles se trouvaient antérieurement, sans cela le remploi aurait été un procédé de reconstitution insuffisant. Ainsi, les frais supplémentaires n'ont pas pour but de réparer le dommage éprouvé, en tant du moins qu'on envisage uniquement le dommage direct, ils concernent l'avenir, ce sont des moyens d'exécution, ils ne correspondent pas à un dommage subi.

L'article 5, § 3, nous indique les bases sur lesquelles on doit calculer les frais supplémentaires « les frais supplémentaires sont égaux à la différence entre

le coût de construction, d'installation ou de réparation à la veille de la mobilisation et celui de la reconstitution d'immeubles identiques au jour de l'évaluation ». Pour établir le montant des frais supplémentaires, il faut comparer deux éléments : le coût de construction à la veille de la mobilisation et le coût de construction au jour de l'évaluation. Le premier élément se trouve être déjà connu puisqu'il sert à calculer la perte subie. C'est de la même manière qu'il faudra déterminer le coût des travaux au jour de l'évaluation, soit par une évaluation directe ou forfaitaire, soit en faisant appel aux séries de prix que les comités techniques créés par la loi doivent établir. Mais pour évaluer ces frais supplémentaires on doit se fonder sur le rétablissement des choses en leur état primitif, et à la même place ; ils doivent donc être déterminés par rapport aux sommes qui seraient nécessaires au jour de l'évaluation pour rétablir un bien identique à celui qui a été détruit ou détérioré. On n'a pas à tenir compte de ce que le sinistré fera de son indemnité. Il faut observer que le calcul des frais supplémentaires se fait en soustrayant du coût de construction au jour de l'évaluation le coût de construction à la veille de la mobilisation, sans opérer sur ce dernier chiffre une déduction, pour vétusté. C'est là une différence avec le mode d'évaluation en matière mobilière.

A raison même des variations quotidiennes dans le coût des travaux, il est important de déterminer la date à laquelle cette fixation des frais supplémentaires doit se faire. L'article 5, § 3, vient apporter ici

une réponse très nette : le calcul des frais supplémentaires doit se faire au jour de l'évaluation. On aurait pu décider que cette fixation se ferait au moment même de la réalisation des travaux, puisqu'on voulait mettre le sinistré à couvert des hausses de prix, il fallait réserver cette intervention au moment où celui-ci pouvait les ressentir, c'est-à-dire quand il entreprendrait les travaux de reconstitution. On a choisi un autre moment : celui de la fixation définitive de l'indemnité. Ce choix n'a pas été fait sans discussion, mais se justifie. Le législateur a été inspiré par l'idée de rapidité dans les opérations de reconstitution. Il faut que le sinistré puisse prendre, en connaissance de cause, une décision ferme sachant exactement de quelle indemnité il peut disposer. Il faut qu'il ait entre les mains un titre de créance définitif et qui ne soit pas sujet à révision. Ainsi, le régime du forfait cadrerait avec cette exigence de commodité et de rapidité dans la reconstitution, mais cette justification de la règle contenue dans l'article 5, § 3, permet d'apporter une réserve à cette solution. Une distinction doit être faite, suivant que le remploi a été ou non effectué. Si le remploi n'a pas encore été fait, l'article 5, § 3 s'applique ; si, au contraire, on se trouve déjà en présence d'un remploi réalisé, c'est une autre solution qu'il faut appliquer, ainsi du reste que cela ressort des travaux préparatoires. Si on choisit une date forfaitaire pour faire l'évaluation des frais supplémentaires, c'est pour donner au sinistré une base ferme pour ses plans de reconstitution. Quand la reconstitution est réalisée, cette préoccupation est inu-

tile, la rapidité dans le rétablissement a également trouvé satisfaction. On comprend qu'alors, comme le remploi est déjà effectué au moment de l'évaluation, on tienne compte du prix de revient réel. On aura à prendre en considération les prix pratiqués au moment de la reconstitution, même s'ils se trouvent être plus élevés que ceux constatés au moment de l'évaluation définitive. Cependant le chiffre produit par le sinistré ne devra pas s'imposer à la commission de façon impérieuse, elle aura le droit de le réduire si le montant lui en paraît exagéré (8).

Ce régime des frais supplémentaires a soulevé des critiques qu'il faut examiner parce qu'elles touchent aux bases essentielles de la loi et aussi parce que la question des frais supplémentaires est toujours à l'ordre du jour puisqu'elle dépend des fluctuations économiques. Les critiques qui ont été présentées à de nombreuses reprises trouvent en effet une nouvelle occasion de s'exercer quand les modifications économiques leur donnent une apparence de justification. Cette question a été discutée tant au cours de l'élaboration de la loi de 1919 que depuis (9). On a d'abord discuté le principe des frais supplémentaires, puis on a dirigé des critiques comme le régime forfaitaire adopté par la loi pour la fixation de ceux-ci.

On a fait remarquer qu'ici on organisait une réparation qui dépassait largement ce qu'on admet-

(8) Déclarations du Ministre des Régions libérées. Chambre. Séance 24 déc. 1918, J. O., p. 3543.

(9) Notamment. Sénat. Séance 14 juin 1921, J. O., p. 1362.

fait en droit commun, on aboutissait avec ces frais supplémentaires à réparer des dommages indirects ce qui était en contradiction avec le principe consacré par la loi de ne réparer que les dommages directs. Finalement les sinistrés allaient par là s'enrichir. Il faut ici envisager l'ensemble du régime de la réparation organisé par la loi. Deux partis s'offrent aux sinistrés, ou bien ils se refusent à remployer, la réparation va alors avoir pour but de compenser la perte subie par leur patrimoine ; s'ils désirent remployer, la loi leur donne les moyens de reconstituer ce qui existait précédemment.

Ainsi les sinistrés se trouvent rétablis dans une situation identique à celle dans laquelle ils se trouvaient avant le dommage. Seulement, en accordant des frais supplémentaires, la loi donne une sorte de subvention au sinistré parce que le remploi qu'il va faire sera utile pour toute la collectivité. On a ajouté qu'il subsistait un enrichissement pour le sinistré, quand il reconstituait grâce à ces frais supplémentaires se traduisant pour lui notamment par la possibilité de tirer plus de revenus de l'immeuble reconstruit.

On trouve un écho de cette remarque dans la loi du 25 octobre 1919 sur les baux d'immeubles atteints par les faits de guerre. Le législateur dans l'article 7, envisageant la reconstitution d'un immeuble et le report du bail sur cet immeuble, prévoit la possibilité d'une augmentation de loyer, mais il précise que le propriétaire ne pourra obtenir un pareil engagement de la part du locataire que si la valeur

locative de l'immeuble est augmentée par suite des dépenses effectuées par le propriétaire « en sus des indemnités de dommages de guerre ».

D'autre part, on a critiqué le régime adopté par la loi quant à la fixation de la date à laquelle les frais supplémentaires devaient être déterminés. Pareille réglementation, a-t-on dit, va être préjudiciable à l'Etat et aux sinistrés. La fixation des frais supplémentaires va se produire alors que l'on sera dans une période de hausse de prix. Les sinistrés ayant un certain délai pour remployer pourront profiter de la baisse qui surviendra et, par suite, retireront de cette attente un bénéfice important. Ainsi, on va augmenter de plusieurs milliards la charge de la réparation. A l'inverse, le coût de la vie peut augmenter, le sinistré, s'il veut reconstruire un immeuble identique à celui qu'il possédait auparavant, sera obligé de dépenser une somme supérieure à celle qu'il recevra de l'Etat. Aussi, proposait-on de rapprocher la date de l'évaluation des frais supplémentaires de celle à laquelle le remploi devait s'effectuer (10). D'autres préconisaient une fixation provisoire de ces frais avec une revision possible sur la demande de l'Etat ou des sinistrés (11).

Mais on a finalement repoussé tous ces systèmes, le régime de la loi se fondant sur des considérations essentielles. Pour des raisons de rapidité et de facilité

(10) Amendement de M. Connevot. Chambre, Séance, 10 avril 1919, J. O., p. 1840.

(11) Amendement de M. Calary de Lamazière. Chambre, séance 21 avril 1921, J. O., p. 1848.

dans les entreprises de reconstitution, le législateur a voulu mettre le sinistré en possession d'un titre et ce de façon définitive. « Avantages et inconvénients du système, disait le Ministre des Régions libérées (12), avantage d'arriver à un titre, ce que le sinistré demande avant tout, inconvénient résultant du fait que l'indemnité à laquelle il a droit de par ce titre, peut ne pas être exactement celle qui représentera sa dépense, lorsque dans six mois, un an ou deux ans, il terminera sa construction, c'est un forfait qu'il faut prendre tel quel... Il est possible que la somme qu'on donnera à cette date soit supérieure à celle qu'on donnerait à un autre moment. Je n'en sais rien et je ne veux pas le rechercher. Encore une fois, c'est un forfait avec ses avantages et ses inconvénients ». Ainsi, le législateur s'est placé à un point de vue très net et en a tiré la conséquence nécessaire. A côté de cet argument de principe, des raisons sérieuses viennent fortifier cette solution. Le désir de la plupart des sinistrés est de remployer immédiatement, mais les ressources matérielles et financières limitées viennent mettre obstacle à cette tendance, en retardant les paiements, l'Etat pourrait faire dépendre l'intervention d'une revision de sa seule volonté. D'autre part, les opérations de revision des indemnités gêneraient la reconstitution une fois les plans établis, de plus, elles causeraient des retards à raison du nombre considérable de décisions qu'il faudrait revoir. Enfin, il est à remarquer que le

(12) Chambre, séance 24 décembre 1918, J. O., p. 3544.

système actuel peut constituer un frein à la hausse du prix puisque le sinistré cherchera à obtenir le meilleur rendement avec l'indemnité à laquelle il a droit, tandis que l'évaluation des frais supplémentaires au moment de la reconstitution amènerait les sinistrés à remployer sans s'inquiéter des prix puisque les organes d'évaluation devraient en tenir compte.

La Commission Supérieure a eu l'occasion d'affirmer nettement cette doctrine de l'évaluation telle qu'elle résulte de l'article 5, § 4, en décidant qu'un tribunal des dommages de guerre avait fait une inexacte application de la loi, alors que, pour trois immeubles endommagés pour lesquels réparation était réclamée dans une seule demande qui lui était soumise, il avait calculé les frais supplémentaires de reconstitution pour chacun de ceux-ci « par application de coefficients différents, suivant que l'époque de la reconstitution paraissait devoir être plus ou moins prochaine et en faisant état d'une diminution éventuelle du coût des matériaux et de la main-d'œuvre » (13).

SECTION II. — IMMEUBLES NON BATIS

Les règles sont contenues dans l'article 5, § 13, mais il est à remarquer qu'ici on se trouve dans une matière très délicate, il n'y a pas à considérer une hypothèse, mais il faut au contraire envisager une série de cas à raison de la nature du fonds ou de sa destination.

(13) Com. Sup., 6 nov. 1922. B.R.L. 1923, p. 98.

Cependant, ce sont les mêmes principes généraux admis en matière d'immeubles bâtis qui doivent s'appliquer ici, mais en tenant compte de la nature spéciale des biens. On a donc d'abord à évaluer la perte subie, puis l'idée de reconstitution intervient pour faire reconnaître au sinistré tout ce qui est nécessaire pour remettre le bien dans son état antérieur, des frais supplémentaires doivent donc être accordés à ce titre.

Dans l'article 5, § 13, la loi contient une réglementation descriptive, laissant, quant à la mise en œuvre du principe une certaine liberté aux organes d'évaluation. Il semble tout particulièrement nécessaire de distinguer les dommages au fonds, qui atteignent le terrain nu, et les dommages à la superficie, aux clôtures, à la végétation. Cette distinction se justifie car les dommages auront pu atteindre très inégalement le sol et les plantations, d'autre part, on se trouve en présence d'éléments dissimilaires. Si, en effet, avec le sol, on rencontre des éléments ayant une certaine stabilité, avec la végétation, au contraire, on se trouve en présence de biens ayant une valeur changeante, ce sont des éléments en perpétuel devenir. Le mode de reconstitution variera aussi avec chacun. Nous examinerons, à titre d'exemple, les éléments de l'indemnité pour les dommages aux fonds puis pour les dommages aux forêts.

§ 1. *Dommages aux fonds*

Les détériorations subies auront pu être très variées : bouleversement des terres par les ex-

plosions de projectiles ou les travaux de défense, exploitation intensive par l'ennemi, abandon de la culture dans des conditions constituant un dommage direct.

Il y a tout d'abord à considérer le dommage résultant de la détérioration causée à la constitution même du sol (14). Dans les terres peu profondes, où la composition du sous-sol est très différente de celle du sol, le bouleversement partiel du sol peut empêcher la reprise de la culture, la terre a perdu de sa qualité et ne la reprendra que quand la terre arable de la surface sera reconstituée. Il y a là une détérioration subie par le sol qui diminue la valeur vénale de la terre. Une indemnité sera due correspondant à la perte subie, celle-ci résultera de la comparaison de la valeur du fonds dans son état antérieur avec celle qu'il aurait pu avoir, à la veille de la mobilisation, dans l'état où le dommage l'a mis.

D'autre part, en outre de l'indemnité pour perte subie, à raison de la détérioration du sol, l'article 5, § 13, prévoit qu'en cas de reprise d'exploitation, « l'attributaire a droit, en outre, au montant des dépenses supplémentaires nécessitées par la remise de

(14) Quelquefois l'ennemi a puisé dans le sol des matériaux, ouvrant une carrière par exemple, le propriétaire subit un double dommage : le sol est bouleversé, et la richesse sous-jacente est entamée ; si la carrière était exploitée avant les hostilités, il y aura lieu à une évaluation séparée des matériaux extraits, sinon il faudra seulement tenir compte du supplément de valeur que peuvent donner au terrain fouillé ces matériaux existant dans le sous-sol. Com. Sup. 6 juillet 1922. *Gaz. Trib.* 20 sept. 1922.

la terre dans son état d'exploitation ou de productivité antérieur. »

Cet élément s'analyse en une perte subie, évaluée à la veille de la mobilisation, et en des frais supplémentaires déterminés au jour de l'évaluation. Le sinistré reçoit le montant de la perte subie s'il n'effectue pas le remploi, on lui attribue en outre les frais supplémentaires s'il souscrit au remploi. Ces frais de remise de la terre dans son état de productivité consistent en une reconstitution d'ordre physique et une reconstitution d'ordre chimique (15).

§ 2. *Domages aux forêts*

L'évaluation est tout particulièrement délicate quand il s'agit des forêts. Au point de vue de leur utilisation, les arbres peuvent être envisagés sous différents aspects : bois de chauffage ou bois d'industrie par exemple, leur valeur variera considérablement de ce chef. D'autre part, l'arbre constitue un capital en pleine évolution, sa valeur varie suivant son âge et sa taille. Il y a à envisager la valeur de consommation qui correspond à une valeur immédiate, et la valeur d'avenir où l'on tient compte en même temps du dommage résultant d'une exploitation prématurée. Si l'arbre était arrivé à son âge normal d'exploitation, c'est sa valeur de consommation qu'on doit retenir, dans le cas contraire, il faudra tenir compte de sa valeur d'avenir. Cette indemnité ne doit correspondre du reste qu'à la perte subie, la natu-

(15) Sur les détails de cette reconstitution. Circ. 1028 bis, B.R.L., 1921, p. 386.

re de ces biens a alors soulevé une difficulté quant à la date à laquelle il fallait se placer pour cette évaluation. S'inspirant de ce fait que la loi, à consulter les articles 5, § 2 in fine et 13, § 1 in fine ne semblait prescrire l'évaluation à la veille de la mobilisation que si le bien endommagé existait à cette date dans l'état où le dommage l'avait atteint et qu'au cas contraire, il fallait se placer à la date postérieure à laquelle il avait atteint sa consistance définitive, l'Administration, pour l'évaluation des arbres en voie de croissance, avait prétendu qu'il fallait se placer à la date où le dommage les avait atteints. Mais cette doctrine a été condamnée par la Commission Supérieure qui a décidé qu'il fallait appliquer le principe général contenu dans l'article 4, § 1, et apprécier la perte subie par les propriétaires de bois et de forêts détruits ou endommagés, en tenant compte non du cours des bois à l'époque du dommage, mais bien de leur valeur à la veille de la mobilisation (16).

Quant à l'indemnité de reconstitution, elle comprendra tous les travaux nécessaires pour assurer le rétablissement de la vie forestière, c'est-à-dire l'enlèvement des souches, les recépages, le repeuplement des bois (17). Cette indemnité comporte un élément perte subie correspondant à la valeur de ces travaux évaluée au prix de 1914 et des frais supplémentaires correspondant à la différence entre le coût des travaux au jour de l'évaluation et le coût de ces mêmes travaux au prix de 1914.

(16) Com. Sup. 22 mai 1922. B.R.L. 1922, p. 242.

(17) Pour les vignes voir déclarations du rapporteur au Sénat 25 mars 1919, J. O., p. 332.

OBSERVATIONS

1°. — En ce qui concerne les exploitations agricoles qui étaient affermées, la loi du 25 octobre 1919, dans son article 15, § 2, a prévu une indemnité spéciale au profit du propriétaire qui reprend l'exploitation par lui-même ou en association quand le fermier a résilié le bail. Le législateur a voulu permettre au propriétaire de reprendre efficacement l'exploitation, et a décidé qu'il avait droit « à une indemnité de dommages de guerre égale à la différence entre la valeur du cheptel mort et vif nécessaire à l'exploitation du fonds à la veille de la mobilisation et la valeur de remplacement dudit cheptel au jour de la fixation de l'indemnité ». Le législateur a eu surtout en vue le cas d'un propriétaire qui dirigeait son exploitation avant la guerre, puis qui avait donné ses terres à bail en cédant en même temps son cheptel à son successeur. Abandonné par lui, il n'aurait entre les mains, pour racheter du matériel, notamment, que le prix touché antérieurement lors de la vente. En lui accordant une indemnité constituée par les frais supplémentaires, on lui permet d'acheter ce qui est nécessaire pour la reprise de l'exploitation.

2°. — Quelquefois, les dépenses de remises en état du sol seront considérables, le législateur a voulu apporter une limite à cette indemnisation, désirant éviter l'emploi de sommes importantes dans des travaux qui seraient plus coûteux qu'efficaces. Dans

l'article 46, § 7, il décide que l'Etat doit se rendre acquéreur de l'immeuble quand l'indemnité allouée pour la remise en état du sol dépasse la valeur du terrain. A défaut d'accord amiable, l'Administration estime que le prix doit comprendre : la valeur actuelle du terrain endommagé, et l'indemnité globale de remise en état, comprenant la perte subie plus une fraction des frais supplémentaires, calculée de manière que ladite indemnité ne dépasse pas la valeur actuelle du terrain supposé reconstitué. La loi ajoute qu'il faut y joindre, s'il y a lieu, le montant de la dépréciation pouvant résulter d'une acquisition partielle.

CHAPITRE III

L'indemnité en cas de non emploi. — Généralités

Quand le sinistré ne veut pas remployer, il reçoit une indemnité, mais celle-ci est calculée de façon plus stricte. La loi ne distingue pas entre ceux qui sont contraints de ne pas remployer et ceux qui s'y refusent sans raison valable.

Dans le sinistré, la loi voit non seulement un titulaire d'un patrimoine, mais encore un membre de la nation. En remployant, le sinistré réunit ces deux aspects, puisqu'il collabore à la reconstitution. S'il refuse de remployer, il ne considère que son intérêt propre, il doit être traité comme un individu, il reçoit la part de l'indemnité qui correspond à la perte patrimoniale individuelle : la perte subie (art. 4, § 3). Mais les intérêts régionaux restant atteints, la loi décide, dans l'article 7, que les frais supplémentaires sont cependant calculés et vont à un fonds commun pour être employés au profit des régions sinistrées. L'article 58 dispose du reste que si des sociétés se constituent en vue de relever les établissements et immeubles détruits, elles recevront le montant des frais supplémentaires aux lieu et place du fonds commun. Il faut remarquer qu'en cas de non emploi l'indemnité ne comprend que deux éléments, la perte subie et les frais supplémentaires, mais pas de compensation à la déduction pour vétusté.

SECTION I. — DÉTERMINATION DE L'ÉVALUATION
DE L'INDEMNITÉ

En cas de non emploi, le sinistré reçoit le montant de la perte subie, qu'il s'agisse de réparation concernant les immeubles bâtis ou non bâtis. La perte subie est évaluée suivant les mêmes règles qu'en cas de emploi. Cependant, en ce qui concerne les immeubles servant exclusivement à l'exploitation rurale, il n'y a pas à appliquer la limite fixée à 20 0/0 de la dépréciation pour vétusté, celle-ci n'intervient qu'en cas de emploi, la déduction se fera donc sans limite.

Les efforts des partisans du droit individuel ont tendu à améliorer le sort du sinistré non employeur, cependant dans la loi du 17 avril 1919, deux dispositions venaient tout particulièrement atteindre cette catégorie de sinistrés, l'une visait le régime de l'évaluation l'autre était relative aux modalités du paiement. Cette dernière mesure défavorable a été maintenue : l'article 8 décide en effet que les titres représentant le montant de la perte subie sont, entre les mains des sinistrés, en principe inaliénables pendant cinq ans, après ce délai, le remboursement des titres est effectué en dix termes égaux.

Par contre l'article 5 § 3 qui organisait un régime défavorable en ce qui concerne l'évaluation des immeubles a été abrogé par la loi du 25 août 1920. Il décidait que dans le cas où le emploi n'était pas effectué, si l'immeuble avait été l'objet d'une transaction de propriété remontant à moins de dix années

avant l'ouverture des hostilités et constatée par acte authentique ou ayant date certaine, on devait tenir compte du prix porté dans l'acte pour l'évaluation de la perte subie, si ce prix était inférieur à celui de l'évaluation établie conformément à la procédure ordinaire. Le montant de la perte subie ne pouvait excéder la valeur vénale de l'immeuble à la veille de la mobilisation. Cette mesure de défaveur contre les non remployeurs constituait en même temps une sanction à l'égard de ceux qui avaient, dans certains actes, inscrit des évaluations inférieures à la réalité pour frauder le fisc. L'article 13 § 2, en ce qui concernait les meubles somptuaires, édictait une mesure identique. Ce régime avait soulevé déjà des protestations au cours de la discussion de la loi, il conduisait quelquefois en pratique à des résultats injustes et retardait la procédure d'évaluation à raison des recherches qu'il fallait faire. La loi du 25 août 1920, en abrogeant ce texte, a ainsi consacré un régime identique pour l'évaluation de la perte subie, qu'il s'agisse de remploi ou de non remploi.

Si le sinistré et les titulaires de droits réels sont d'accord pour ne pas remployer, la loi décide, dans l'article 8, que pour le cas d'usufruit, il en est tenu compte dans l'immatriculation du titre de rente délivré à l'attributaire. Si l'immeuble est grevé de droits d'usage ou d'habitation ou de servitudes foncières, l'indemnité est répartie entre le propriétaire et les bénéficiaires de ces droits, au prorata de la valeur relative de leurs droits respectifs, dans les proportions et aux conditions établies par l'administration de

l'enregistrement pour les droits dûs en matière successorale. En ce qui concerne les créanciers « l'indemnité, décide l'article 10 § 10, est attribuée aux créanciers privilégiés, hypothécaires ou antichrésistes, suivant leur rang, et aux bénéficiaires d'une promesse de vente sans qu'il y ait besoin de délégation expresse ». Ainsi l'indemnité est subrogée à la chose, c'est une solution identique à celle qui est contenue dans l'article 2 de la loi du 19 février 1889, sur l'attribution des indemnités dues par suite d'assurance.

SECTION II. — LE RÉGIME DE L'INDEMNITÉ POUR LES
DOMMAGES AUX CONSTRUCTIONS ÉLEVÉES DANS
LES ZONES MILITAIRES

Nous avons vu qu'en ce qui concernait les dommages causés dans la zone de défense des frontières ainsi que dans le voisinage des places de guerre on avait admis qu'ils pouvaient donner droit à réparation. Mais on a inscrit une réserve : « Toutefois, pour fixer le montant de l'indemnité, les commissions d'évaluation devront faire état du caractère précaire des constructions élevées dans les zones militaires en contravention aux lois et règlements ou en vertu d'autorisations subordonnées à l'engagement de démolir à la première réquisition. » C'est à ce titre que l'étude de cette indemnisation trouve place ici. La restriction apportée par le législateur se justifie pleinement. On admet ces dommages à la réparation, mais on tient compte du caractère précaire de la construction. Il faut remarquer que ce régime ne

s'applique qu'aux constructions. Par contre, il n'y a pas à tenir compte de la nationalité de l'auteur du dommage. On aurait pu dire que, hors les cas où la destruction avait été imposée par l'autorité militaire française, le droit commun était applicable. La loi vise toutes les destructions provenant de nos troupes ou de l'ennemi, la propriété des zoniers se trouvant objectivement dépréciée, le régime applicable dans tous les cas ne doit pas dépendre du hasard des coups.

Quant aux conséquences de cette situation elles se ramènent à deux : les zoniers ne peuvent pas invoquer le bénéfice du remploi ; ils ne pourront réclamer que le montant de la perte subie auquel on aura fait subir une réduction spéciale correspondant au caractère précaire des constructions élevées.

Il est à remarquer que la loi ne fait aucune allusion à la première conséquence. On aurait pu admettre même que les frais supplémentaires pouvaient être accordés dans ce cas, puisque on n'exige plus le remploi sur place. Il est à remarquer qu'on a donné cette raison que leur accorder les frais supplémentaires, c'était leur permettre de s'installer à nouveau au même endroit « les frais supplémentaires qui impliquent la reconstruction ne pourront leur être alloués car ce serait leur conférer le droit de reconstruire sur des terrains qui, justement, sont frappés à cet égard d'interdiction » (1). C'est là une mauvaise raison, car il y a d'autres sinistrés à qui

(1) Rapport Reynald. Annexe 315, p. 642.

on peut interdire le remploi sur place en vertu de l'article 6 et qui ont droit aux frais supplémentaires parce qu'ils peuvent remployer ailleurs comme les zoniers le pourraient également. D'autre part, dans cet article 2 § 2 4°, la loi parle d'indemnité ; l'article 4 nous indique quel est le contenu de l'indemnité en matière immobilière : elle comprend la perte subie et les frais supplémentaires. Or ici il n'y a aucune allusion à un sens particulier donné au terme indemnité. Enfin on peut dire que la loi qui cherche surtout à pousser au remploi aurait trouvé peut-être parmi les zoniers des sinistrés décidés à remployer ailleurs. Mais si le législateur n'a pas inscrit un terme correspondant exactement à sa pensée, il a manifesté suffisamment sa volonté au cours des débats. Rapporteurs et président de la commission des dommages de guerre ont affirmé que les zoniers sinistrés n'auraient pas droit aux frais supplémentaires. Ici donc le mot indemnité correspond à son sens normal, tel qu'il est admis en droit commun. Le refus des frais supplémentaires se rattache donc plutôt à la nature des constructions et au droit de propriété des zoniers, il s'agit ici d'une propriété dépréciée pour laquelle cependant le législateur a voulu faire un geste généreux.

Donc, après avoir opéré sur le prix correspondant au coût de construction, d'installation ou de réparation des biens à la veille de la mobilisation, la déduction d'une somme correspondant à la dépréciation pour vétusté, on doit faire subir au chiffre ainsi obtenu une réduction pour précarité, cette ré-

duction s'impose aux organes d'évaluations. Au cours de la discussion des confusions terminologiques se sont produites quant à l'expression perte subie, mais il résulte nettement des débats qu'on n'a voulu accorder aux zoniers qu'une indemnité correspondant à la perte subie à laquelle on ferait supporter cette réduction spéciale (2).

SECTION III. — LE RÉINVESTISSEMENT

La loi, dans l'article 45, vise une hypothèse particulière qui se rattache au non emploi. Il s'agit ici de sinistrés qui n'ont pas souscrit à la condition de emploi qui veulent cependant donner une certaine affectation utile à l'indemnité correspondant à la perte subie qu'ils reçoivent. La loi leur accorde alors des facilités de paiement. Celui qui réinvestit est donc un sinistré non employeur qui, à raison de l'affectation utile à l'intérêt national de l'indemnité qu'il reçoit, jouit de facilités particulières de paiement « dans le cas où l'attributaire, décide l'article 45, n'a droit qu'au montant de la perte subie, s'il déclare dans le délai de deux ans, devant la commission cantonale ou devant le tribunal des dommages de guerre, vouloir destiner l'indemnité à un usage immobilier, agricole, industriel, commercial ou à l'exercice d'une profession sur un point quelcon-

(2) Chambre. Séance 1^{er} février 1919, J.O., p.375. La Commission supérieure a rendu un arrêt en ce sens le 13 mars 1922. B.R.L. 1922, p. 194.

que du territoire, l'indemnité représentative de la perte subie lui est également versée par acomptes successifs au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou des achats effectués ». C'est là un moyen pour les non remployeurs d'échapper, quant aux modalités du paiement, aux mesures défavorables édictées par la loi contre eux.

CHAPITRE IV

Régime spécial de l'indemnité pour certaines catégories d'immeubles

Pour ces différents cas, la loi a prévu des dispositions particulières destinées à tenir compte de la nature spéciale de ces biens ou de l'affectation qui les frappe. Un trait commun les unit tous, ils ont un caractère social très accentué, et cette affectation à l'intérêt général commande le remploi.

SECTION I. — IMMEUBLES APPARTENANT A DES CONCESSIONNAIRES DE SERVICES PUBLICS, A DES DÉPARTEMENTS, DES COMMUNES, DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS OU D'UTILITÉ PUBLIQUE.

L'affectation de ces biens à l'intérêt général exige le remploi, le maintien de cette affectation par le rétablissement de ces immeubles, pour satisfaire les besoins publics. Du point de vue général donc, comme du point de vue particulier de la loi du 17 avril 1919, la reconstitution de ces biens s'imposait. Mais il faut, d'autre part, et ceci est encore conforme aux principes généraux du droit administratif, qu'il y ait une exacte adaptation de ces biens à la destination prévue. L'article 5 § 16 vient décider qu'en ce

qui concerne ces biens « l'indemnité ne peut dépasser le montant des frais de reconstruction de l'immeuble avec l'affectation antérieure ». La loi vient donc ici réserver une limite éventuelle plus étroite à l'importance de l'indemnité telle qu'elle résulterait de l'application du droit commun. La loi n'accorde l'indemnité qu'en considération du but que le bien a à satisfaire. On a ici en vue la valeur sociale du bien plus que la valeur patrimoniale. L'édifice nouveau doit pouvoir fournir la même utilité que l'ancien. Quand on a inscrit cette disposition on a voulu éviter le gaspillage tout en permettant une réparation efficace. On n'a pas voulu donner le moyen de rétablir une chose telle qu'elle pouvait exister, souvent en raison du hasard des circonstances, dans le patrimoine d'une de ces collectivités. On a cité le cas fréquent où un immeuble important était advenu à une commune par suite d'une libéralité. L'immeuble a une valeur très supérieure à celle qu'exige le fonctionnement d'un service auquel la volonté du disposant a prévu qu'il serait affecté, un hôpital, par exemple. Si on appliquait les règles ordinaires, l'indemnité représenterait une somme supérieure à celle qui serait nécessaire pour construire un hôpital moderne rendant des services équivalents. Il est alors inutile de faire supporter à l'Etat cette charge excédant les besoins. L'indemnité aura alors pour mesure les frais de reconstitution de l'immeuble et pour limite les besoins à satisfaire. On peut remarquer que la loi a rangé parmi ces collectivités sinistrées, les établissements d'utilité publique, à raison

du rôle qu'ils jouent dans la satisfaction des besoins généraux.

Les motifs pour lesquels on a admis cette disposition en fixent le champ d'application. Elle ne vise que les biens affectés à l'intérêt général, elle ne peut donc s'appliquer à ceux qui constituent le domaine privé des communes, par exemple, parce que là la notion de valeur patrimoniale reprend toute son importance.

SECTION II. — LA RÉPARATION DES ÉDIFICES CIVILS OU CULTUELS

Cette réparation est prévue par l'article 12 de la loi. Le texte, dans sa rédaction primitive, avait un objet restreint et visait uniquement la réparation des dommages aux monuments artistiques ou culturels. Mais au cours de la discussion on a modifié singulièrement la portée de ce texte en substituant à ces expressions celles beaucoup plus larges d'édifices civils ou culturels.

Dans cette réparation un peu particulière, le législateur a été inspiré par trois idées. Tout d'abord la nécessité de rétablir les immeubles, dans des conditions telles qu'ils puissent se prêter à la même destination qu'antérieurement. D'autre part un souci d'art intervient, les dommages ont atteint également des monuments qui avaient une grande valeur artistique, il fallait donc se prononcer sur l'opportunité de leur reconstruction afin de ne pas en priver les générations futures. Enfin il fallait se demander si

tout était à relever et s'il n'était pas judicieux de laisser subsister quelques traces de cette guerre en conservant des ruines plus particulièrement caractéristiques.

L'article 12 commence d'abord par déterminer un mode spécial d'évaluation de l'indemnité en ce qui concerne ces édifices. L'indemnité n'apparaît plus avec son aspect habituel, la loi ne la divise plus en perte subie et en frais supplémentaires. C'est une distinction inutile puisque les besoins commandent la reconstitution. La loi décide donc que l'indemnité consiste dans les sommes nécessaires à la reconstruction d'un édifice présentant le même caractère, ayant la même importance, la même destination et offrant les mêmes garanties de durée que l'immeuble détruit. La loi a voulu un rétablissement aussi complet que possible de la chose détruite afin qu'elle puisse rendre les mêmes services. Elle a veillé également à ce que l'affectation primitive subsiste, ce point avait surtout une grande importance pour les édifices culturels. Pour assurer le respect de ces prescriptions, le texte décide que ces conditions et garanties seront déterminées sur la demande des intéressés : départements, communes, établissements publics, associations culturelles, etc... ou d'office par une commission spéciale siégeant à Paris et composée de parlementaires et d'autres membres susceptibles de donner un avis éclairé sur ces questions.

La commission d'évaluation n'a donc ici qu'à se rendre compte si la demande d'indemnité qui est faite correspond bien aux frais de reconstruction

d'un édifice présentant les garanties que la commission spéciale aura pu fixer. En pratique, lorsqu'il s'agit d'édifices légèrement endommagés ou de peu d'importance ou dont la reconstitution rapide importe au pays, des circulaires ont permis à la commission cantonale de statuer définitivement sans soumettre le dossier à la commission spéciale instituée à l'article 12 ; la loi du 25 août 1920, dans son article 3, a prévu que la commission cantonale devait émettre un avis provisoire sur le montant des dommages avant de renvoyer le dossier à cette commission spéciale.

Quelquefois l'indemnité ne comprendra pas seulement les sommes nécessaires à la reconstruction de l'immeuble ; c'est ce qui se produira quand le remploi n'aura pas lieu sur place. Il peut arriver qu'on estime utile de conserver les ruines du bâtiment endommagé par la lutte. C'est le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-arts qui, après avis favorable de la commission spéciale, statuera sur la conservation et la consolidation des ruines. Dans ce cas comme la reconstruction ne peut se faire sur place, l'indemnité de réparation comprendra les sommes nécessaires à l'acquisition d'un nouveau terrain. On donne ainsi tout ce qui est nécessaire au complet rétablissement de l'édifice.

Enfin on pourra encore aller plus loin. On ne se trouve plus seulement en présence d'un édifice qui présente une certaine valeur d'utilisation, mais qui a encore un intérêt artistique ou historique. C'est ici le délicat problème de savoir dans quelle

mesure on doit reconstituer des monuments de cette sorte.

Cette question a soulevé de vives discussions. La loi confie le soin de statuer sur l'opportunité de la reconstruction, en leur état antérieur, de ces monuments au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-arts après avis favorable de la même commission. Dans ce cas, en raison même des dépenses spéciales que ces travaux entraîneront, des subventions à ce destinées seront inscrites au chapitre du budget du ministère de l'Instruction publique et des Beaux-arts.

SECTION III. — LES MINES

Dans son paragraphe final, l'article 5 vient régler la situation des concessionnaires de mines. Le législateur n'a pas voulu que l'allocation d'une indemnité puisse entraîner le concessionnaire de mines à se dérober à son obligation d'exploiter. Les mines constituent un élément essentiel à la prospérité générale et déjà le législateur de 1810, dans son article 49, consacrait cette obligation d'exploiter. Parallèlement à cette législation de droit commun, le législateur de 1919 vient organiser une véritable obligation au emploi « l'octroi des indemnités prévues au présent article (article 5) est subordonné à la reprise de l'exploitation ». Toutefois la loi apporte une exception très justifiée ; si le concessionnaire établit l'impossibilité de reprendre l'exploitation, il aura droit à une indemnité correspondant au montant de la perte subie.

TITRE II

L'INDEMNITE EN MATIERE MOBILIERE

GÉNÉRALITÉS

La comparaison de l'indemnisation en matière immobilière et mobilière va nous amener à dégager une différence profonde entre ces deux réparations, différence qui se justifie quand on recherche le but poursuivi par le législateur.

Le législateur a voulu faire renaître le plus rapidement possible et le plus complètement les régions dévastées. Or ce sont très certainement les destructions immobilières qui étaient les plus apparentes, ce sont les immeubles qui ont un caractère plus social. D'autre part l'immeuble est essentiellement stable, toute la réparation efficace dans les régions dévastées allait donc reposer sur eux, cela apparaît de façon d'autant plus sensible que le législateur a donné une notion très large d'immeuble par destination. Cette notion est comme une des explications de la préférence de la loi pour la réparation immobilière : il y a des biens qui, dans le domaine du droit commun, sont considérés comme des meubles, mais, à raison de leur attache plus étroite à un immeuble qui leur donne une certaine stabilité, à raison de leur utilité économique comme complément pour

l'exploitation des immeubles, le législateur, sans s'arrêter aux distinctions du Code, les traite tous comme des immeubles par destination : c'est on peut dire la première faveur qui a été accordée aux meubles, les considérer au point de vue de l'application de la loi comme des immeubles. Ainsi la réparation en matière immobilière domine la loi, car, en effet, si la faveur est accordée aux propriétaires d'immeubles, c'est qu'ils vont s'engager, le plus grand nombre dans la pensée du législateur, à remployer. En matière mobilière, le remploi se comprend difficilement : on ne conçoit pas qu'on oblige un industriel sinistré à reconstituer son stock de produits fabriqués, pas plus qu'on admettrait que l'agriculteur ait à racheter du blé pour rétablir un approvisionnement équivalent à celui qui résultait de sa récolte détruite. Ainsi par sa nature instable autant que par sa destination, le meuble en général n'était pas susceptible de se voir appliquer le régime du remploi. La théorie de la réparation en matière mobilière ne pouvait se construire sur le remploi. Mais alors, puisque cette considération ne venait plus s'intercaler entre les choses et les doctrines, on allait voir celles-ci s'appliquer avec toute leur rigueur, tout particulièrement en ce qui concerne la théorie du droit social.

Quels étaient donc ces meubles ? Nous avons vu que le législateur de 1919 avait considérablement réduit leur nombre, en décidant dans son article 2 § 2 3° qu'on devait considérer comme immeubles par destination les outillages, accessoires et animaux

appartenant à une exploitation commerciale, agricole, industrielle lorsqu'ils appartenaient à l'exploitant. L'article 13 § 4 2° en faisant rentrer les semences et engrais parmi les meubles ne compense pas la diminution sensible apportée par la disposition précédente dans le groupe des meubles. Mais surtout les meubles présentaient une variété beaucoup plus grande que les immeubles. Par leur nature, ils étaient susceptibles de nuances qui ne pouvaient pas échapper à ceux qui étaient partisans du droit social. A ce point de vue, on pouvait distinguer de multiples catégories en se fondant sur leur utilité sociale variable, sur l'emprise plus ou moins profonde et exclusive exercée par l'individu sur eux.

Les partisans du droit social allaient tenir compte de cette diversité entre les différents groupes de biens meubles, établir une hiérarchie suivant leur importance au point de vue de l'utilité générale et adapter les régimes de la réparation à cette discrimination. Aux uns, ils réservaient un traitement favorable, aux autres, par degrés successifs, ils accordaient une indemnité de plus en plus réduite, réservant un sort tout particulièrement dur aux meubles sans utilité sociale, tout à la fois à raison de ce motif et aussi parce qu'ils considéraient ces meubles comme le signe extérieur de la richesse, ce qui n'était pas toujours exact.

A l'inverse, les partisans du droit individuel allaient chercher à uniformiser le régime de la réparation. Ici encore l'évolution de la réglementation a été dominée par cette lutte entre les partisans du

droit social et du droit individuel, doctrines qui ici se heurtaient de façon d'autant plus absolue qu'on faisait surtout prédominer la notion de réparation-indemnisation sur celle de réparation-reconstitution. Cette évolution se ramène à un mouvement d'unification dans un sens favorable aux sinistrés

Pour apprécier cette évolution tendant à un traitement de plus en plus favorable pour les meubles, il suffit de prendre comme exemple une catégorie qui, à raison de sa nature, pouvait provoquer les réactions les plus violentes de la part des partisans du droit social : les meubles somptuaires. Successivement cette catégorie de biens a franchi une série d'étapes en tendant à se rapprocher du régime de droit commun. Au début de la discussion, on décide qu'ils seront réparés dans la mesure de la moitié de la perte subie. Puis, cédant sur le principe même de la réparation égale au montant de la perte subie, on maintient malgré tout un traitement restrictif en adoptant un mode spécial d'évaluation : au lieu de se baser sur la valeur à une date forfaitaire, comme pour les autres meubles, on se fonde sur l'évaluation qui a été donnée dans des actes constatant une mutation de propriété, dont le meuble aura été l'objet dans une certaine période antérieure. Puis, et cette fois c'est l'œuvre d'une loi postérieure, on efface cette restriction et on applique purement et simplement le droit commun. Ajoutons qu'une catégorie toute voisine de biens meubles, les meubles d'agrément, nous permettrait de franchir la dernière étape dans cette gradation. L'article 13 § 4 accorde, en

effet, pour ces biens, outre le montant de la perte subie, les frais supplémentaires.

Toute cette évolution a abouti à une solution transactionnelle qui trouve son expression dans l'article 13 § 1 et ses développements dans les autres paragraphes de l'article et dans les articles 14 et 15. Le principe admis, c'est la réparation du dommage mobilier dans la mesure de la perte subie. Par conséquent on reconnaît par là que le remploi n'a pas à jouer ici. Nous sommes en présence d'une réparation-indemnisation ; c'est le régime de droit commun applicable aussi bien aux meubles corporels qu'aux meubles incorporels. Quand il s'agit des valeurs mobilières et des offices ministériels, la nature particulière de ces biens invitait le législateur à préciser les modalités d'application de cette réparation. Aussi les articles 14 et 15 sont-ils spécialement consacrés à régler l'application du principe de la réparation pour ces biens.

Deux exceptions étaient apportées par la loi de 1919 à ce régime de droit commun : l'une a disparu, l'autre a subsisté.

Une exception de rigueur existait à l'égard des meubles qui n'ont pas une utilité commerciale, agricole, industrielle, domestique, professionnelle. La loi leur réservait un régime plus sévère quant à l'évaluation, l'effort des partisans du droit individuel n'avait pas vaincu les résistances des partisans du droit social. Les nécessités de la pratique ont amené le législateur à abroger cette disposition par la loi du 25 août 1920.

Une autre exception, de faveur celle-là, est consacrée par le législateur de 1919. L'article 13 admet que quand il s'agira de meubles ayant une utilité agricole, commerciale, industrielle, professionnelle ou domestique, et sous certaines conditions, la valeur de remplacement sera accordée au lieu de la perte subie seulement. Ce régime, très favorable, que les partisans du droit individuel auraient voulu voir triompher pour tous les meubles (1) est un régime exceptionnel qui s'inspire de l'idée de reconstitution, non pas qu'on ait voulu admettre le remploi en matière mobilière, mais on a pensé que rétablir les immeubles grâce au remploi n'était pas suffisant, on a estimé qu'il fallait encore y apporter la vie, ou tout au moins une impulsion suffisamment forte pour que l'œuvre de reconstitution ne soit pas arrêtée au début même. Atténuations à la rigueur d'un principe qui tendent à faciliter le retour de la vie économique et de la vie sociale et familiale. On peut donc considérer le remplacement de ces meubles privilégiés comme un accessoire de l'œuvre de reconstitution immobilière ou tout au moins dans certains cas comme un complément utile.

Nous aurons à examiner d'abord le régime de droit commun en matière de réparation mobilière en y comprenant le régime spécial pour les valeurs mobilières et les offices ministériels, puis nous envisagerons le régime de faveur admettant le remplacement pour certaines catégories de meubles privilégiés.

(1) Amendements Marin et Grousseau. Chambre, Séance des 18 déc. 1919, J.O., p. 3421, et 21 janvier 1920, J.O., p. 118.

CHAPITRE I

Le Régime de droit commun

SECTION I. — L'ÉVALUATION DE LA PERTE SUBIE

Nous avons vu que le principe admis en matière de réparation mobilière c'est celui de la réparation dans la mesure de la perte subie. Mais il fallait déterminer la date à laquelle cette évaluation allait être effectuée. La loi pose la règle dans l'article 13 § 1 « la perte subie est évaluée à la date du 30 juin 1914 ».

Cette fixation n'avait pas été sans soulever de grandes difficultés. On avait proposé d'évaluer la perte subie au jour du dommage, ce qui permettait de se rapprocher de la solution admise en droit civil. Mais ce mode de calcul avait soulevé des objections sérieuses. Tout d'abord, dans de nombreux cas il y avait un obstacle de fait résultant de l'impossibilité dans laquelle on se trouvait pour déterminer exactement le jour du dommage. On avait alors proposé que l'évaluation se fasse d'après le cours ou le prix moyen de l'année du dommage. Mais ce système apparaissait comme fort discutable, c'était une évaluation forfaitaire qui ne trouvait sa base que dans un voisinage plus ou moins étroit avec la date du

dommage ; or, ce forfait ainsi établi pouvait porter un grave préjudice à une catégorie importante de sinistrés. On fit, en effet, remarquer qu'aussitôt après la déclaration de guerre, les cours de certaines matières : soie, coton, jute, cuir, etc. s'effondrèrent. Les cours ne remontèrent qu'au milieu de l'année 1915 (1). On estima alors que ce régime conduirait, dans son application, à des inégalités entre sinistrés fondées sur le hasard de l'époque à laquelle les réquisitions avaient eu lieu.

Puisque on ne pouvait adopter le régime qui tenait compte pour l'évaluation du jour exact du dommage, comme ainsi le système forfaitaire s'imposait, tout au moins fallait-il trouver une solution ne créant aucune inégalité entre les sinistrés. Il était surtout désirable d'établir une évaluation ne se ressentant pas des dénivellations des cours dues à la guerre. On établissait ainsi un système qui ressemblait à celui qui avait été adopté en matière immobilière. Toutefois la veille de la mobilisation apparaissait comme encore trop rapprochée des événements dont on voulait éviter l'influence. On se décida alors pour la date du 30 juin 1914, date qui avait l'avantage d'être celle des inventaires en matière commerciale et industrielle.

Cette date a le caractère d'une disposition de droit commun, c'est donc à elle qu'il faut remonter quand aucun mode particulier de fixation de date de l'évaluation n'a été prévu.

(1) Voir à ce sujet les chiffres fournis par M. Inghels. Chambre, séance 21 janvier 1919, J. O., p. 124.

A cette règle générale la loi apporte des exceptions qui s'expliquent par les raisons qui ont fait adopter le système forfaitaire consacré par l'article 13 § 1. L'adoption de la date forfaitaire se justifie par des motifs d'équité et d'égalité entre les sinistrés en même temps que par les difficultés de fait auxquelles on se heurtait pour la détermination d'une date plus précise. Mais il y a des cas où ces raisons ne se retrouveront pas ou commanderont d'autres solutions dont les circonstances de fait facilitent la réalisation.

La loi précise en effet que quand il s'agira de produits agricoles, la date forfaitaire du 30 juin 1914 est reportée à la date de la maturité de la récolte. En effet, si on avait maintenu la date du 30 juin 1914, on se serait trouvé pour ces produits en face d'une valeur d'attente, car à ce moment beaucoup de récoltes sont seulement en voie de croissance. D'autre part, au mois de juin ou de juillet, le cultivateur a effectué tout son travail, fait tous les sacrifices. La récolte n'a plus besoin, pour se réaliser que du seul effet de la nature : il ne reste plus qu'à attendre la maturité et à récolter. On prendra donc en considération les cours pratiqués dans la région à l'époque à laquelle la récolte aurait pu être recueillie, si elle n'avait pas été détruite.

Dans ce même § 1 de l'article 13, la loi fait une situation spéciale aux meubles achetés ou produits postérieurement au 30 juin 1914. « L'évaluation de la perte subie est faite d'après le prix d'achat ou le coût de production si ceux-ci peuvent être établis. »

C'est là une solution équitable. Ces meubles achetés sont entrés dans le patrimoine du sinistré en ayant subi l'influence de l'abaissement ou de l'élévation des cours suivant la date à laquelle cette acquisition a été faite. Si on se basait sur la période de calme du 30 juin 1914, on donnerait une prime au sinistré, ou, au contraire, on lui causerait un préjudice. Il est tout naturel de tenir compte de la réalité. Cette disposition allait nécessairement avoir sa répercussion sur la détermination de la valeur de la perte subie pour les meubles produits postérieurement au 30 juin 1914, ceux-ci également ont subi dans les matières premières et dans le travail de fabrication l'influence du mouvement des cours. On avait proposé alors d'estimer la valeur de ces choses au jour du dommage. Mais le Sénat fondit la disposition qui adoptait cette dernière solution dans l'article définitif qui concernait les meubles en précisant qu'on tiendrait compte du coût de production, ce qui est plus exact parce qu'on indemnise le sinistré du prix de revient de l'objet. Donc que la fabrication ou la transformation ait été poursuivie ou entreprise postérieurement au 30 juin 1914, c'est du coût de production dont on devra tenir compte. Nous venons ainsi de voir à quelle date il faut se placer pour évaluer la perte subie pour les meubles en général, mais il est nécessaire de préciser comment se fera la détermination de cette valeur. Celle-ci ne doit pas être fixée au prix auquel le sinistré aurait pu vendre ces objets au 30 juin 1914, car alors on y comprendrait le bénéfice théorique qu'il aurait pu recueillir par

cette aliénation, ce serait là la réparation d'un manque à gagner. Il faut pour fixer le montant de la perte subie, évaluer la somme que le sinistré aurait eu à déboursier, à la date du 30 juin 1914, pour se procurer des meubles identiques à ceux qui ont été détruits, tout en tenant compte de l'état dans lequel ils se trouvaient. On doit donc rechercher le cours commercial coté ou non coté à la date du 30 juin 1914 des objets similaires à ceux qui ont été détruits (2). Il faut tenir compte de l'état de l'objet, le législateur n'a pas voulu rembourser aux sinistrés le prix d'un objet en le supposant neuf alors qu'il ne l'était plus (3). Dans le cas où le meuble a été simplement détérioré, la perte subie sera déterminée en prenant la différence entre le prix du meuble évalué suivant les règles ci-dessus et celui qu'il aurait fallu payer à la même date pour en obtenir un dans l'état où le dommage l'a mis.

Nous avons vu que la loi, en même temps qu'elle fixait une date particulière pour l'évaluation des dommages pour les meubles achetés ou produits postérieurement au 30 juin 1914 fixait le mode de détermination de la valeur de la perte subie : l'évaluation doit être faite d'après le prix d'achat ou le coût de production, si ceux-ci peuvent être établis. Pas plus que dans le cas précédent, on n'aura pas à incorporer à ce prix un élément correspon-

(2) Com. Sup., 31 juillet 1922, B.R.L., 1922, p. 258.

(3) Conseil d'Etat, 18 mars 1921 (Sirey 1921.3, p. 24).

dant au bénéfice que le sinistré aurait pu réaliser sur les meubles détruits (4).

A côté de ce régime de droit commun en matière mobilière, le législateur, dans l'article 13, a édicté deux dispositions dont l'une est relative au mode de paiement de l'indemnité pour certains meubles, l'autre visait l'évaluation des meubles somptuaires.

Voulant provoquer au remploi, surtout quand il s'agit d'industriels qui avaient à réclamer une indemnité, pour la perte de matières premières et approvisionnements, le législateur décide dans l'article 13, § 3, « l'indemnité accordée pour réparer les dommages causés aux matières premières et aux approvisionnements de l'industrie sera payée suivant le mode prévu par l'article 8, toutes les fois que l'attributaire, s'il a subi des dommages immobiliers, n'aura pas souscrit à la condition du remploi et toutes les fois que le remploi n'aura pas été interdit ». Nous observons ici une influence de la réparation en matière immobilière, sur la réparation mobilière. Si le sinistré industriel ne reconstitue pas l'établissement détruit auquel les approvisionnements et matières premières se rattachent, l'indemnité versée pour ces meubles sera payée suivant un régime défavorable. On voulait par là provoquer au remploi, et empêcher des industriels de quitter les régions dévastées alors qu'ils allaient recevoir une indemnité pour les stocks de matières premières importants qu'ils possédaient. Cette disposition a été très critiquée

(4) Com. Sup., 20 nov. 1922. B.R.L., 1923, p. 207

comme méconnaissant de façon absolue le système de catégories, comme consacrant un rapport entre deux réparations qui doivent être indépendantes l'une de l'autre, enfin comme aboutissant en pratique à des conséquences injustes puisque deux sinistrés seront traités de façon inégale, suivant qu'ils étaient l'un propriétaire ou l'autre locataire seulement d'un immeuble industriel.

SECTION II. — LA RÉPARATION DES MEUBLES SOMPTUAIRES. LA LOI DU 25 AOÛT 1920

Dans le cas que nous venons d'envisager et qui est visé par l'article 13, § 3, le législateur ne voit pas les biens avec défaveur, ici au contraire il leur manifeste une hostilité. Ainsi une double différence sépare cette exception de rigueur de la situation précédente : différence de motifs, différence de modalités de réalisation qui s'explique par la première.

Pour les meubles visés par l'article 13, § 3, leur nature entraîne une certaine affectation qui les rattache à d'autres biens du sort desquels ils dépendent. Le législateur a considéré qu'il y avait un certain lien entre les matières premières et les approvisionnements et les immeubles industriels qui les contenaient et dont il désire la reconstruction. Ici le législateur s'occupe de ces meubles à raison de leur caractère propre et de leur nature : ce sont des meubles somptuaires, sans utilité industrielle, agricole, commerciale, domestique, professionnelle. Et de là, une différence dans le traitement : dans le premier

cas, il y a une influence sur le mode de paiement, mais non sur l'importance de la réparation. Dans le second cas, au contraire, comme c'est le bien lui-même pour lequel on demande réparation qui est vu avec hostilité par le législateur, la répercussion est plus directe et plus profonde, ou aboutit à une diminution du montant même de la réparation en consacrant un procédé d'évaluation spécial.

Observons tout de suite que ce § 2 de l'article 13 a été abrogé par la loi du 25 août 1920. Mais il est intéressant de la relever car c'est une disposition type de la loi du 17 avril 1919 et que son abrogation est significative.

Le législateur donnait d'abord une définition assez peu précise, mais qui est caractéristique de la tendance à laquelle il obéissait ; il n'avait trouvé qu'une formule négative où s'affirmait l'inutilité de ces biens : les meubles somptuaires ainsi appelés en bref, sont pour la loi ceux qui n'ont pas une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique. Il précisait alors en quoi allait consister ce traitement défavorable qu'il leur infligeait. Comme on avait admis qu'on ne pouvait leur refuser une indemnité correspondant à la perte subie, le législateur organisait un régime défavorable d'évaluation, ils « ne pourront, en aucun cas, recevoir une estimation supérieure à la valeur attribuée soit par des ventes, soit par des inventaires, déclarations de successions ou tous autres actes dans lesquels il en aura été fait une évaluation, pourvu que ces actes ne remontent pas à plus de dix ans. » A défaut d'un de

ces actes, l'évaluation devrait avoir lieu conformément au droit commun. C'était une disposition analogue à celle de l'article 5, § 3, relative à l'évaluation des immeubles en cas de non emploi. Comme la question du emploi en matière mobilière ne se posait pas, c'était la nature des biens qui provoquait cette mesure de défaveur. Cette disposition donnait naissance aux mêmes critiques que celles dirigées contre l'article 5, § 3.

La loi du 25 août 1920 a abrogé ce texte, c'est une conséquence de la doctrine du droit social qui a disparu et cette intervention du législateur est un enseignement : elle montre qu'on a fait prévaloir sur des considérations sociales, cette nécessité de la rapidité d'application de la loi en même temps qu'une équité plus grande vis-à-vis des sinistrés.

Ainsi donc maintenant, il n'y a plus au point de vue de l'évaluation que deux catégories de meubles : les meubles favorisés qui bénéficient des frais supplémentaires en plus de la perte subie, et le droit commun constitué par l'article 13, § 1. Observons que des différences subsistent entre les meubles ordinaires et les meubles somptuaires quant au paiement, puisque les indemnités correspondant à ceux-ci doivent être versées après toutes les autres indemnités (article 44, § 5), et que ces indemnités ne portent pas intérêt (article 47).

A raison de la nature particulière des biens atteints, un régime particulier a été établi en ce qui concerne les valeurs mobilières et les offices ministériels.

SECTION III. — LE RÉGIME DE L'INDEMNITÉ
POUR LES VALEURS MOBILIÈRES
ET LES OFFICES PUBLICS MINISTÉRIELS

§ 1. *Valeurs mobilières*

La loi a réglé cette question dans l'article 14. Ayant accompli les formalités mises à sa disposition par les lois françaises pour la restitution de ses titres (5), le sinistré peut invoquer le régime de réparation établi par la loi du 17 avril 1919.

La loi distingue dans son article 14 deux grandes catégories de titres : les titres de l'Etat français, les autres titres français ou étrangers. L'idée qui a inspiré le législateur ici c'est qu'il faut replacer le sinistré dans une situation identique à celle qu'il aurait pu avoir si son titre n'avait pas été détruit. Il faut « mettre entre les mains du sinistré une valeur équivalente à celle qu'aurait son titre s'il n'avait pas été pris ou détruit » (6).

En ce qui concerne les titres ou coupons de rente de l'Etat français, ce système ne présentait aucune difficulté. Il n'y a pas à procéder à l'évaluation de la perte subie, l'Etat réparera le dommage par l'attribution de titres ou de coupons de même nature donnés en remplacement. C'est ici une application de l'article 46, l'Etat se libère par la remise de meubles

(5) Sur ce point, voir Sénat. Séance 21 déc. 1917, J. O., p. 1145, déclarations du rapporteur et Rolland, op. cit., p. 435.

(6) Déclaration du Commissaire du Gouvernement. Chambre, séance 21 janvier 1919, J. O., p. 134.

de même nature avec cette particularité que ce mode de libération s'impose à la volonté du sinistré.

Pour les titres ou coupons français autres que ceux émis par l'Etat ou pour les titres ou coupons étrangers, la loi prévoit deux modes de réparation : ou bien le versement d'une indemnité, ou bien l'attribution de titres ou de coupons de même nature.

La loi ne reconnaît ici au sinistré que le droit à une indemnité correspondant au montant de la perte subie. Il est à remarquer ici qu'elle établit une réparation correspondant à une perte de jouissance puisque la réparation s'étend aux coupons, mais on a considéré que le coupon s'incorporait dans le titre. On a hésité pour la détermination de la date à laquelle il fallait se placer pour cette évaluation. Certains étaient partisans d'appliquer le régime de droit commun en matière mobilière et demandaient la détermination de la valeur du titre au 30 juin 1914. Mais c'était assurer à la valeur de ces titres une stabilité qu'elle n'avait pas eu pendant la guerre. Ignorant souvent la date du dommage, on ne pouvait pas plus se fonder sur elle.

Pour régler cette question, on devait tenir compte de plusieurs considérations. Tout d'abord, la valeur des titres est essentiellement variable, au cours de la guerre et depuis, ce caractère s'est tout particulièrement manifesté. Il ne fallait donc pas éviter aux sinistrés le risque naturel à tout porteur de ces titres. Mais d'un autre côté, il fallait tenir compte de la situation dans laquelle ces sinistrés avaient pu se trouver. De nombreux porteurs de titres, restés

dans les régions envahies, ont été obligés de les conserver quand la baisse est survenue, alors que les possesseurs de valeurs identiques pouvaient, dans le reste du pays, s'en débarrasser. Enfin, il était nécessaire de considérer la situation des différents sinistrés : ceux qui avaient perdu une valeur de l'Etat français recevaient un titre identique, d'autres avaient pu recouvrer leurs titres par application des moyens légaux. Il fallait chercher à établir entre toutes ces catégories de sinistrés une certaine égalité.

Finalement, on estima que le mieux était de fixer comme date d'évaluation celle correspondant au dernier cours coté, avant le jour de la fixation de l'indemnité. Il faut noter que ce système ne permettra pas au sinistré d'acquérir un titre correspondant à celui qu'il a perdu, car il n'est pas payé immédiatement après la décision de la commission d'évaluation, de sorte que s'il y a des fluctuations, il ne pourra pas acheter un titre identique au prix qu'on aura déterminé. On avait bien proposé de reculer encore la date à laquelle se ferait l'évaluation et de ne fixer la valeur du titre qu'au jour du paiement, mais on serait allé à l'encontre d'un principe essentiel en matière d'évaluation : la fixation forfaitaire de l'indemnité au jour de la décision. Pour les titres cotés, la fixation de l'indemnité sera facile ; quand il s'agira des titres non cotés, on procédera à l'estimation directe, en tenant compte des cours pratiqués en banque ou en coulisse ou sur des places étrangères ; les commissions pourront s'entourer de renseignements relatifs

à la situation des entreprises en consultant les bilans les comptes rendus des assemblées générales.

Rappelons que l'article 14, § 2 in fine, prévoit que l'Etat français sera subrogé dans les droits des attributaires pour poursuivre la restitution de leurs titres ou coupons.

§ 2. *Offices publics et ministériels.*

Rappelons qu'il s'agit ici de la notion traditionnelle d'office public et ministériel. On a insisté inutilement sur ce point au cours des débats, les agréés ne rentrent pas dans cette catégorie.

Les deux aspects sous lesquels on peut envisager les offices ministériels vont avoir une répercussion ici. L'office constitue d'abord un élément du patrimoine du sinistré. Le dommage qui l'atteint justifie une réparation. On donnera donc une indemnité, mais sous réserve du caractère définitif du dommage, car le rétablissement du milieu social peut ramener à l'office la clientèle perdue. D'autre part, l'office correspond à une fonction publique, la règle de la continuité du service public joue donc ici, mais d'un autre côté, la fonction se justifie par l'existence des besoins du public à satisfaire, la disparition du milieu social peut donc amener à envisager la suppression d'une fonction là où elle ne correspond plus à des besoins suffisamment importants.

Ces deux considérations privée et indemnitaire, générale et administrative, vont dominer cette matière de l'organisation de la réparation des domma-

ges aux offices ministériels. La réparation va donc correspondre à deux situations différentes : la réparation proprement dite, il y a alors versement d'une indemnité représentant la perte subie en capital par l'office, ce dernier étant maintenu, ou bien il y aura encore versement d'une indemnité mais qui représentera la valeur de la charge, celle-ci étant supprimée. Dans un cas donc il y a maintien de l'office, continuation du service public et indemnisation de l'officier ministériel sinistré. Dans l'autre il y a rachat de l'office avec sa conséquence, le paiement de la valeur de l'office.

1° *La réparation au cas de maintien de l'office public et ministériel.* — Il faut rappeler le fondement de cette réparation : il s'agit d'une perte qui atteint la valeur de l'office, ainsi on ne peut concevoir l'indemnité qu'en tant qu'elle correspond à la diminution de capital dont l'officier ministériel a pu souffrir. Donc on doit écarter tout régime de réparation qui viserait au versement annuel d'une indemnité (7) pendant une certaine période pour compenser la diminution de revenus subie par le sinistré, car la réparation aboutirait à la réparation d'un dommage indirect : la perte de revenus.

Il s'agit d'une indemnité globale correspondant à une perte en capital. C'est ce que la loi indique dans l'article 15, § 1, en fixant en même temps l'étendue de cette réparation, ces dommages sont « réparés

(7) Proposition Ribeyre en ce sens. Chambre, séance 22 janvier 1919, J. O., p. 156.

dans la mesure de la perte subie, égale à la différence entre la valeur de l'office au jour de la mobilisation et sa valeur au jour de l'évaluation ». Certaines difficultés vont se présenter quand il faudra déterminer le montant du préjudice dont la loi tient compte. L'un des éléments servant de base au calcul sera obtenu facilement. La valeur de l'office au jour de la mobilisation, elle se détermine en capitalisant, aux taux pratiqués, au moment de la déclaration de guerre, par la chancellerie, le produit moyen de l'office pendant les cinq années qui ont précédé la mobilisation. Mais pour la valeur au jour de l'évaluation, qui est le deuxième terme de la comparaison, on ne peut employer ce même procédé. Ce que la loi veut qu'on donne à l'office, c'est sa valeur réelle au moment du calcul de l'indemnité, or, par suite de la guerre, il y a eu quelquefois, pour l'officier ministériel, un obstacle absolu à l'exercice de sa profession, si donc on se fondait sur la moyenne des produits de l'office pendant la période quinquennale antérieure à la seconde évaluation, on arriverait à des résultats très inférieurs à ceux correspondant à la valeur réelle actuelle de l'office. D'un autre côté, avec cette méthode, on tiendrait compte de plus-values exceptionnelles sur lesquelles on ne peut se fonder à raison du caractère tout provisoire de celles-ci. Ainsi l'emploi exclusif de cette méthode aboutirait à des résultats inexacts. La loi ne donne aucune indication à ce sujet, elle reconnaît seulement une liberté d'appréciation complète au tribunal des dommages de guerre, puisqu'elle décide que l'évaluation du préjudice

est appréciée souverainement par ce tribunal après avis de la Chambre de discipline ou du bureau et de la Cour d'appel ou du tribunal civil, sous le contrôle de la Commission Supérieure des dommages de guerre. L'appréciation qui sera à faire ici visera deux points : d'une part, il faut dans la diminution de la valeur de l'office, écarter tout ce qui n'est pas dommage de guerre, d'autre part il faut déterminer les éléments qui permettent de fixer la valeur actuelle et par suite le préjudice (8). Nous avons vu l'insuffisance de la méthode ordinaire pour fixer la valeur de l'office, elle ne peut donc être employée. Mais on pourra se fonder sur le dernier rendement de l'office, mais en écartant toutes les plus-values exceptionnelles (9) d'autre part, on tiendra compte d'éléments généraux qui intéressent toutes les catégories d'offices, parce qu'ils ont une influence sur tous comme l'état de dévastation de la région, le nombre des habitants. Puis, à côté de ces modifications du milieu, on pourra s'attacher à certains éléments spéciaux à certaines catégories d'offices : en recherchant pour chacun la manière dont se forme sa clientèle notamment on fera état des dommages atteignant d'autres intermédiaires, ou correspondants, pour une étude d'avoué à la cour, on tiendra compte des destructions qui frappent les offices de notaires ou d'avoués du ressort.

L'officier ministériel va donc recevoir une in-

(8) Voir par ex. Com. Sup., 22 juin 1922. B.R.L. 1923, p. 27, et 6 novembre 1922, B.R.L. 1923, p. 98.

(9) Com. Sup. 29 janvier 1923. B.R.L. 1923, p. 179.

demnité, mais il devra reprendre sa fonction, il ne s'agit pas ici d'un emploi pour lequel le sinistré aurait une certaine liberté, mais d'une fonction à assurer. Mais il n'y a pas d'affectation spéciale de l'indemnité, il pourra l'employer, pour ses besoins personnels, en attendant le retour de la prospérité.

Un second trait aussi important qui caractérise cette indemnité comme déjà il caractérisait le dommage, c'est qu'elle peut ne pas être définitive, suivant les résultats obtenus. Le succès de l'œuvre de reconstitution peut aboutir à restituer à l'officier ministériel une clientèle aussi importante qu'auparavant. L'indemnité apparaît alors comme une simple avance, car elle ne peut s'appliquer de façon définitive qu'à un dommage consolidé (10) « ce qui caractérise cette situation, a dit M. Reynald, c'est la difficulté de reconnaître la nature permanente ou provisoire du dommage. De là une réserve naturelle en faveur de l'Etat, afin qu'il puisse recouvrer une partie de l'indemnité versée, si un retour de prospérité efface le préjudice ou l'amoindrit (11) ».

Ainsi, parce que le dommage n'était pas définitif, il fallait, sous peine de voir un enrichissement se produire pour le sinistré, réserver au profit de l'Etat le droit de récupérer cette indemnité, mais cette récupération devait tenir compte des résultats provenant du travail personnel du sinistré autant que

(10) Déclaration du rapporteur à la Chambre. Séance du 22 janvier 1919, J. O. p. 152.

(11) Rapport Reynald. Annexe 315, p. 646.

des effets de l'œuvre de reconstitution poursuivie par la Nation.

Pour déterminer les modalités de cette récupération, on pouvait concevoir un régime fondé sur la nécessité d'établir un équilibre parfait, entre le relèvement de l'office et la reprise corrélative à effectuer. Il aurait donc fallu un contrôle incessant, une sorte d'exercice, contrôle qu'il aurait fallu maintenir jusqu'à ce que la reconstitution des régions dévastées ait fait entièrement sentir ses effets. On a préféré employer un régime forfaitaire pour simplifier la procédure de récupération. Cette conception du forfait a soulevé de vives objections, surtout en tant qu'elle aboutissait à la remise immédiate pour un temps déterminé d'une somme fixée, répartition qui ne tenait pas compte des possibilités plus ou moins grandes de relèvement rapide de la région et par conséquent de retour de l'office à sa prospérité antérieure. Si l'office retrouvait immédiatement sa valeur, l'officier ministériel allait percevoir des revenus à peu près équivalents à ceux qu'il recevait auparavant et en même temps il avait le droit de toucher les intérêts qui correspondaient à l'indemnité, critique qui pouvait, dans certains cas, être exacte, mais qui se fondait sur un vice inhérent au forfait. On a répondu qu'il serait rare de voir un office reprendre aussi rapidement sa valeur.

Pour déterminer les conditions de cette récupération, on a estimé qu'il ne fallait pas fixer un trop long délai au cours duquel cette opération devait se faire, ce qui aurait eu pour effet de faire peser trop

longtemps une hypothèque sur l'office du sinistré. On a proportionné ce délai à une durée telle que les deux efforts de la nation et de l'officier ministériel aient pu se faire sentir : dix ans, a-t-on dit, est une période suffisante pour permettre à ces pays de reprendre leur prospérité antérieure ; d'un autre côté, dix ans, c'est la période qui est nécessaire à un officier ministériel pour recueillir tout le résultat de son effort.

L'article 15 dispose : « L'Etat récupérera les sommes déboursées en réparation des dommages causés aux offices par un prélèvement de la moitié des plus-values constatées suivant une évaluation faite dix ans après celle à laquelle il aura été procédé pour la constatation des dommages. Le recouvrement prévu à l'alinéa précédent s'opérera lors de la cession qui suivra l'évaluation décennale ; mais il portera intérêt au taux légal qui courra à compter de cette dernière évaluation et sera payable annuellement. Toutefois, si la cession de l'office n'intervient pas, au plus tard, dans les cinq années qui suivront l'évaluation décennale, les recouvrements afférents aux plus-values s'effectueront par fractions annuelles d'un cinquième, dont la première sera exigible six mois après l'expiration des cinq années, sans préjudice de l'exigibilité immédiate au cas où la cession interviendrait avant l'amortissement de la dette. » On a fixé ainsi de façon forfaitaire la part qui pourrait revenir au travail personnel de l'officier ministériel et à l'œuvre de reconstitution, dans la plus-value de l'office. Mais ce fractionnement ne vise que

les conditions du recouvrement et non les limites de la récupération par l'Etat. « Sur ces plus-values d'après un mécanisme qui est indiqué par le texte, l'Etat aura droit au recouvrement partiel ou total de l'indemnité qu'il a allouée » (12). La créance de l'Etat en recouvrement sur la plus-value de l'office est conservée par un privilège spécial sur la charge. Ce privilège sera inscrit sur un registre spécial tenu par le bureau des officiers ministériels du ministère de la Justice.

2° *La réparation en cas de suppression de l'office.* — La loi organise le rachat des offices. Ce rachat peut être volontaire, ou bien intervenir d'office de la part de la chancellerie. Ces deux procédés se justifient facilement.

L'officier ministériel reprenant son étude se rend compte qu'il ne pourra plus en tirer parti parce que le pays est trop bouleversé, que la clientèle ne reviendra pas. Il ne faut pas que ce sinistré reste rivé à son office. On comprend qu'il paraisse juste et utile de le voir reprendre la valeur de son office pour aller porter ailleurs son activité. Mais la loi exige une preuve de l'atteinte sérieuse portée à l'office en mettant comme condition à cette demande que l'officier ministériel soit gravement lésé. On a voulu garantir la moralité de la fonction. « L'ordre public et les différentes compagnies d'officiers ministériels sont intéressés, disait M. Eymond (13) à ce que les titulaires

(12) Déclaration de M. Reynald, rapporteur. Sénat. Séance 25 mars 1919, J. O., p. 327.

(13) Rapport Eymond. Annexe 5021, p. 40.

d'offices puissent trouver dans l'exercice de leurs fonctions des moyens d'existence en rapport avec leur situation, qui doit leur assurer, suivant l'expression d'un des leurs « une mentalité dégagée d'esprit mercantile. »

Quant au rachat d'office de la part de la Chancellerie, à l'égard de tout office ministériel qui fait l'objet d'une demande d'indemnité, il s'explique, puisqu'ici nous nous trouvons en face d'une fonction, si elle est inutile elle doit être supprimée, il faut proportionner ces fonctions aux nouveaux besoins de la population et à la nouvelle réorganisation des régions dévastées. Ainsi, cette suppression d'une fonction parasite se rattache par son esprit à la disposition de l'article 6 de la loi concernant l'interdiction du remploi autant qu'aux règles générales de la fonction. On aurait remis à l'officier ministériel une indemnité qui aurait été sans utilité. Mais on n'a pas voulu résoudre ici la question de la suppression des offices ministériels en commençant par ceux des régions dévastées. On a insisté sur ce point au cours de la discussion pour rassurer les officiers ministériels. Il suffit de retenir cette observation pour montrer qu'on ne devra pas s'inspirer de pareille idée quand on aura à examiner si un office doit être supprimé. On a ajouté que ce rachat d'office constituerait un frein contre les demandes exagérées des officiers ministériels par la menace de cette mesure. Il ne faut pas exagérer l'importance de cette remarque. Cette menace pourra agir sur l'esprit des sinistrés,

mais ne devra jamais inspirer les décisions de l'Administration.

La loi a voulu que ces décisions ne soient pas prononcées à la légère, elle a organisé des garanties en exigeant, dans les deux cas, l'avis de la Chambre de discipline ou du bureau et de la Cour d'appel ou du tribunal de la situation statuant en Chambre du conseil. En cas de demande de suppression émanant de l'officier ministériel, la chancellerie appréciera la situation et pourra refuser d'accéder à la demande si elle estime que le maintien de l'office est justifié par les besoins des habitants.

Dans le cas de suppression, le titulaire de l'office supprimé ou ses ayants droit, recevront la valeur de la charge au jour de la mobilisation, en capitalisant, aux taux pratiqués au moment de la déclaration de guerre par la Chancellerie, le produit moyen de l'office pendant les cinq années qui ont précédé la mobilisation. On ne tient compte d'aucun autre élément, comme, par exemple, la privation de situation.

Cette indemnité de suppression fixée, l'Etat n'en supporte pas définitivement la charge. La loi s'inspire ici du régime de droit commun qui correspond du reste à une idée d'équité : en temps normal, en cas de suppression d'un office, le titulaire reçoit une indemnité, mais celle-ci est supportée par ses collègues intéressés, puisque ce sont eux qui vont nécessairement bénéficier de la disparition de ce concurrent. Le paragraphe 9 de l'article 15 fait application de cette idée, mais avec quelques réserves qui

s'inspirent du caractère non définitif du dommage, de l'incertitude sur le retour intégral de la clientèle. « En cas de suppression d'un office, l'indemnité payée par l'Etat sera en totalité ou en partie, mise à la charge, par décision du Garde des Sceaux, des officiers ministériels appelés à bénéficier de la mesure, dans la proportion indiquée par la cour ou le tribunal après avis de la Chambre de discipline et après que la valeur comparative d'avant et d'après guerre de ces offices grévés de restitution aura été établie ». Le paragraphe 10 ajoute : « Le recouvrement des sommes mises à la charge des officiers ministériels bénéficiaires de la suppression ne pourra être exercé que sur la moitié de la plus-value de leur office ». Ainsi la loi apporte ici une double limitation. Tout d'abord, quant à la fixation du montant de la restitution par les offices ministériels grévés, car cette mise de l'indemnité à leur charge peut être partielle ou totale. Puis quant au recouvrement ; les mêmes idées qui avaient dicté les solutions relatives à la récupération de l'indemnité allouée à l'officier ministériel sinistré apparaissent ici, le recouvrement ne peut être exercé que sur la moitié de la plus-value de l'office, parce qu'on estime qu'il faut tenir compte du travail accompli par le titulaire de l'office (14).

(14) La Chancellerie semble avoir surtout fixé son attention sur cette limitation. « Je pense que pratiquement, écrit le Garde des Sceaux, le décret de répartition pourra, dans la plupart des cas, mettre la totalité de l'indemnité à la charge des officiers publics ou ministériels bénéficiaires de la suppression. Cette solution ne pourrait présenter d'inconvénients que dans

Les autres règles du recouvrement sont les mêmes que celles concernant la récupération de l'indemnité allouée à un officier ministériel sinistré. La créance de l'Etat en recouvrement sur la plus-value des offices sera elle-même conservée par un privilège spécial sur la charge inscrit sur un registre spécial tenu par le bureau des officiers ministériels du ministère de la justice. La loi complète ces dispositions en ajoutant « en cas de suppression d'un office de notaire, il ne sera pas tenu compte des dispositions de l'article 32 de la loi du 25 Ventôse, an XI ; un décret indiquera les notaires qui auront le droit d'instrumenter dans tous les cantons dont tous les offices auraient été supprimés ».

des espèces assez rares, puisque, aux termes du paragraphe 10 dudit article 15, le recouvrement de ces sommes ne pourra être exercé que sur la moitié de la plus-value des offices ». Circulaire du 2 février 1922. B.O. Ministère de la Justice, 1922, p. 11.

CHAPITRE II

Le Régime exceptionnel : le Remplacement

GÉNÉRALITÉS

Avec le régime des meubles au profit desquels le législateur accorde comme réparation la valeur de remplacement, nous arrivons à un domaine exceptionnel. Alors que le remploi est un régime général, le remplacement est spécial, il ne concerne que certains biens. Il faut donc pour qu'on puisse bénéficier de la valeur de remplacement non seulement qu'on donne une affectation utile selon les exigences du législateur à l'indemnité, mais encore que l'indemnité accordée soit relative à un meuble appartenant à une des catégories pour lesquelles le législateur prévoit ce régime privilégié. Il ne s'agit pas du reste ici de remploi et si un amendement malheureux a eu pour résultat de transformer la rédaction de l'article 44 de telle façon qu'une confusion soit possible, il n'en reste pas moins que le remploi n'est pas admis en matière mobilière.

Ce que le législateur a voulu ici, c'est compléter la reconstitution. Il a estimé qu'il était utile et néces-

saire d'assurer aux sinistrés un minimum de ressources et d'approvisionnements pour la reprise de l'activité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle. Grâce à cette réparation spéciale, l'usine, par exemple, va revivre complètement et immédiatement. C'est, en effet, quand l'industriel et le commerçant vont reprendre leur activité que cette difficulté d'approvisionnement due à la hausse des prix se fera sentir, c'est là un obstacle qui pourra les faire hésiter. Pour les décider et les encourager, la loi leur accorde les frais supplémentaires pour cette reprise. Ainsi on les stimule à reprendre vite et sans hésitation leur activité. Ils le feront d'autant mieux qu'ils sont assurés d'avoir un stock, en même temps on leur donnera par là le moyen d'occuper la main-d'œuvre et ainsi de réparer le dommage qui atteint les ouvriers. D'autre part, il faut, et cela dans un but d'humanité et aussi d'utilité, donner le moyen aux sinistrés de se reconstituer un foyer ; on avait reconnu cette nécessité d'accorder ici une indemnité permettant la reconstitution du mobilier dès le début de la discussion, mais on l'admettait timidement, on n'accordait qu'une allocation forfaitaire correspondant à la situation de famille du sinistré. Le point de vue s'est élargi et la valeur de remplacement vient maintenant s'appliquer à tout ce mobilier qui intéresse l'existence familiale.

Ainsi, ici, nous sommes en présence d'une réparation plus étendue quant à son montant que celle que l'article 13 consacre en droit commun pour les meubles parce qu'il faut aider et provoquer cette

reprise d'activité dans les régions dévastées. C'est donc une réparation animatrice, qui tend à faire renaître la vie commune, la réparation immobilière avec le remploi tendant au rétablissement des choses.

Nous verrons du reste que si cette réparation est exceptionnelle elle n'a pas toujours des effets aussi étendus ; suivant les biens, elle sera accordée dans la mesure même où elle peut provoquer cette reprise de vie. Trois questions doivent donc être étudiées ici :

- 1° Quel est le montant de la réparation ?
- 2° Pour quels meubles et dans quelle mesure est-elle accordée ?
- 3° Sous quelles conditions le remplacement est-il admis ?

SECTION I. — MONTANT DE LA RÉPARATION

L'article 13, § 4 nous indique quel est le montant de l'indemnité en cas de remplacement : au lieu de la valeur de la perte subie, la loi accorde la valeur de remplacement. Celle-ci se compose de deux éléments : la perte subie telle qu'elle est admise pour la réparation des meubles en général, puis les frais supplémentaires, ceux-ci représentant la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement. Ainsi une différence importante distingue l'indemnité en cas de remploi immobilier de celle en cas de remplacement mobilier. La loi ne prévoit pas dans ce dernier cas trois éléments comme en matière immobilière : le montant de la compensation de la dépréciation pour vétusté n'est pas alloué au sinistré en

matière mobilière. D'autre part, le calcul des frais supplémentaires ne s'effectue pas de la même façon dans les deux cas : en matière immobilière, les frais supplémentaires s'obtiennent par la différence entre le prix de construction ou de réparation à la veille de la mobilisation, sans qu'on fasse intervenir par conséquent la déduction pour vétusté, et le prix au jour de l'évaluation ; en matière mobilière, au contraire, ils sont constitués par la différence entre la perte subie et la valeur de remplacement.

Cette fixation des éléments de l'indemnité pour ces meubles privilégiés a soulevé une difficulté qui apparaît tout particulièrement quand on envisage la quatrième catégorie de ces biens : le mobilier d'habitation. C'est qu'en effet, d'une part, la perte subie est établie comme en matière immobilière, c'est-à-dire en tenant compte de la dépréciation pour vétusté ; d'autre part, l'allocation des frais supplémentaires ne doit correspondre qu'à accorder aux sinistrés une somme qui, jointe à la valeur de la perte subie, permette d'acquérir un meuble de même utilité et dans le même état que se trouvait celui qui a été détruit, donc avec la valeur qu'aurait le meuble usagé actuellement. Or, a-t-on dit, ce n'est pas là répondre au vœu du législateur, car pour que le sinistré puisse retirer la même utilité des meubles, même usagés, qu'il possédait avant la guerre, il devra acheter un meuble neuf. Ce que le législateur a voulu accorder au sinistré c'est donc la valeur du meuble neuf. On invoquait en ce sens les déclarations du rapporteur à la Chambre qui, en 1916, avait dit :

« Nous remplacerons le vieux par le neuf, nous parlons du prix de remplacement ». Du reste, ajoutait-on, il n'y aurait pas eu de raison pour le législateur, s'il avait admis le même régime qu'en matière immobilière, de n'appliquer que ce qui aboutissait à une réduction d'indemnité sans y joindre ce par quoi il compensait cette diminution, c'est-à-dire par l'attribution pour partie en toute propriété et pour partie à titre d'avances, d'une somme venant corriger cette déduction. A cela, très justement et dans un arrêt très solidement motivé, le Conseil d'Etat (1) a répondu par la négative : « En allouant, en sus de l'indemnité de perte subie, des frais supplémentaires pour le remplacement des biens meubles qui viennent d'être énumérés (article 13 § 4 1° à 4°) le législateur n'a pas entendu accorder le remplacement au prix du neuf des objets qui constituaient en 1914, à l'état usagé, le mobilier visé au dernier paragraphe de l'article 13. Loin d'autoriser une opération qui, ainsi effectuée, excéderait les limites extrêmes des compensations que la loi a voulu accorder pour cette catégorie de meubles, il s'est borné, en vue de faciliter la renaissance des foyers, à restituer aux bénéficiaires de la disposition dont s'agit, la valeur intégrale qu'aurait eue, au jour de la réparation du dommage, le patrimoine mobilier ci-dessus défini, que ces bénéficiaires possédaient avant la guerre », et de là il concluait qu'un tribunal des dommages de guerre avait fait une exacte applica-

(1) C. d'Etat. 18 mars 1921. S. 1921-3-24. — Com. Sup. 27 février 1922. B.R.L. 1922, p. 155.

tion de la loi en fixant les frais supplémentaires, par application à la perte subie, c'est-à-dire à la valeur, au 30 juin 1914, des meubles usagés, d'un coefficient de majoration, calculé d'après la valeur en 1920 de meubles identiques également usagés. Si on avait, en effet, admis le système qui avait été rejeté par le Conseil d'Etat, on aurait appliqué aux meubles un régime plus favorable qu'aux immeubles, alors cependant que la faveur du législateur va surtout aux immeubles. De plus on aurait dépassé la réparation intégrale et par suite causé un enrichissement au profit du sinistré, puisqu'il aurait pu acheter un meuble neuf en remplacement du meuble usagé qu'il possédait avant.

En ce qui concerne la date à laquelle il faut se placer pour faire cette évaluation, la loi a adopté le même régime qu'en matière immobilière. Elle établit une distinction suivant que le remplacement a été dûment effectué ou suivant qu'il n'a pas encore été réalisé au jour de l'évaluation. Dans le premier cas, on fixe la valeur de remplacement en tenant compte du prix de remplacement payé par le sinistré. Dans ce cas, il faut supposer que le remplacement a eu lieu en identique, mais s'il avait eu lieu en similaire, dans la mesure où la loi le permet, l'opération de remplacement n'aura pas d'influence sur le montant du prix, en ce sens qu'on ne pourra pas se fixer sur lui pour déterminer la valeur de remplacement puisqu'on ne se trouve pas en présence d'un meuble identique, mais elle aura tout au moins une conséquence, puisque c'est à la date à laquelle

elle a eu lieu qu'il faudra se placer pour effectuer l'évaluation. Dans l'autre cas, si le remplacement n'a pas encore été réalisé, on appréciera la valeur de remplacement au jour de l'évaluation définitive.

Il est à remarquer que si le sinistré ne réclame pas de frais supplémentaires pour des dommages mobiliers qui y donneraient droit, le tribunal des dommages de guerre ne peut d'office en déterminer le montant en vue de leur versement au fonds commun (1), l'article 7 n'étant applicable qu'en matière immobilière.

SECTION II. — POUR QUELS MEUBLES ET DANS QUELLE MESURE LA LOI ACCORDE-T-ELLE LA VALEUR DE REMPLACEMENT ?

Comme nous l'avons vu, la loi n'accorde la valeur de remplacement qu'au profit de certains meubles limitativement déterminés et pour chacune de ces catégories elle ne le fait que dans une mesure limitée qui varie suivant l'utilité même que ces catégories présentent pour la reprise de l'activité économique ou domestique.

Au premier point de vue la loi distingue quatre catégories : les meubles industriels, les meubles agricoles, les meubles commerciaux auxquels la loi joint les meubles professionnels, qui constituent l'utilité économique de la réparation, puis les meubles domestiques qui représentent le côté familial et personnel de chaque sinistré. « Business and home », tels

(1) Com. Sup. 22 octobre 1921. (Sirey 1922-2-53).

sont les deux termes auxquels la reconstitution mobilière va se rattacher.

Au second point de vue les deux groupes de meubles vont apparaître comme plus nettement distincts. A l'égard de ceux qui correspondent à la reprise de l'activité économique, la loi a suivi toutes les étapes de la production. Elle saisit par exemple l'exploitation industrielle telle qu'elle fonctionnait au moment où le dommage s'est produit, figeant, pour ainsi dire, tous les éléments de la production dans l'état dans lequel ils se trouvaient et c'est sur ces données qu'elle va appliquer ses règles. Il y a donc deux limites à cette réparation : l'une qui est naturelle, réelle, subjective, pourrait-on dire, et qui sera déterminée par les quantités de matières premières et approvisionnements qui existaient au moment du dommage et par la force productive de cette exploitation industrielle. L'autre limite, artificielle, objective, forfaitaire, se rattachant à l'idée de reprise de l'activité industrielle et qui aura celle-ci pour but. Jamais par conséquent les indemnités ne pourront dépasser ces deux limites qu'il faudra appliquer successivement aux dommages envisagés pour déterminer ceux pour lesquels le sinistré aura droit aux frais supplémentaires. Ainsi donc, on rencontrera dans les différentes classes de meubles des limites qui seront d'abord l'œuvre de la loi et dans ce cas les frais supplémentaires ne pourront pas dépasser cette barrière, mais d'un autre côté, ayant déterminé les quantités pour lesquelles la loi accorde la valeur de remplacement, il faudra vérifier si les

quantités qui ont été enlevées ou détruites étaient au moins aussi importantes que celles que le législateur estime devoir accorder aux sinistrés.

Dans d'autres cas, et il en sera ainsi tout particulièrement quand il s'agira du mobilier d'habitation, sauf pour les meubles d'agrément, seule la limite naturelle, relative aux quantités qui existaient en réalité, aura à être considérée.

En ce qui concerne les quantités de biens meubles qui excéderont la limite légale, on leur appliquera le droit commun de l'article 13 § 1, c'est-à-dire la réparation dans la mesure de la perte subie.

§ 1^{er}. *Meubles à utilité industrielle*

La loi fait allusion à plusieurs catégories de meubles : les matières premières, les approvisionnements, les produits en cours de fabrication, les produits finis et les marchandises.

L'expression matières premières, comme on l'a remarqué n'a pas un sens absolu, ce qui est produit fini pour une catégorie d'industrie peut constituer la matière première d'une autre. Cela dépend du point de vue que l'on envisage dans la série des opérations industrielles. Il faut donc examiner ce terme du point de vue subjectif. Pour un industriel sinistré spécialement déterminé, la matière première sera la chose qu'il se procurera pour la transformer ou la modifier afin d'en faire un produit fini. La loi ajoute les approvisionnements, c'est là une expression plus large, mais qui ici s'applique aux produits

dont usera l'industriel pour opérer ces transformations de la matière première, soit par leur action sur celle-ci, soit par incorporation à cette matière première.

Pour ces deux catégories de biens meubles, la loi vient organiser une réparation limitée au taux de la valeur de remplacement « les matières premières et approvisionnements indispensables à une exploitation industrielle dans la mesure de la quantité nécessaire à la remise en marche normale et à la fabrication pendant une période de trois mois ». C'est là une formule qui a soulevé des difficultés d'interprétation. Rappelons tout d'abord que nous nous trouvons ici dans un des cas où le législateur a voulu assurer une reprise facile en mettant pendant un délai déterminé et par là même forfaitaire, les indemnités au niveau des prix nouveaux. Ainsi le but poursuivi par le législateur est très net : il vient apporter une aide à la reconstitution mais elle doit rester dans les limites de la notion de réparation.

C'est une aide au rétablissement des régions dévastées parce que le législateur a voulu donner aux industriels sinistrés les moyens de reprendre, dans le plus bref délai, leur activité industrielle en mettant à leur disposition les sommes nécessaires pour l'acquisition au cours du jour des quantités indispensables au fonctionnement des industries. Donc l'idée de reprise de l'activité économique est à la base de ces dispositions et, de là, découleront plusieurs

conséquences importantes. Il faut d'abord que la charge supplémentaire que l'Etat va supporter du fait de cette allocation de la valeur de remplacement corresponde à un besoin. Les frais supplémentaires ne sont donc dus aux sinistrés que pour assurer la reprise de leur exploitation interrompue par les faits de la guerre. La nécessité d'une reprise s'impose donc ; lorsque l'industrie a continué à fonctionner pendant la période de guerre, il n'y aura pas lieu à l'application de ces dispositions. Cette restriction dans l'allocation des frais supplémentaires n'a pas été sans soulever des protestations. On a dit notamment qu'elle n'était pas contenue dans les textes et même qu'elle était contraire aux termes de l'article 13 qui ne subordonnait pas les frais supplémentaires à une interruption de la fabrication. Cet article, a-t-on dit, alloue dans tous les cas la valeur des matières premières nécessaires à assurer la marche de l'industrie pendant trois mois. Mais, comme nous venons de le montrer, le législateur n'a voulu s'arrêter ici qu'à la reprise des affaires ; ne peuvent donc bénéficier de ce régime spécial que les entreprises qui n'ont pas eu à subir un arrêt dans leur marche. Le texte de l'article 13 fait lui-même allusion à cette remise en marche et les travaux préparatoires sont en ce sens. Cette restriction aura donc à jouer dans plusieurs hypothèses qui ont été précisées par la jurisprudence de la commission supérieure. Les décisions ont été rendues tantôt en ce qui concerne l'industrie, tantôt en ce qui concerne le commerce en vertu de l'article 13 § 4 3°, mais la

doctrine qu'on dégage de ces arrêts est commune à ces deux activités.

Tout d'abord il est certain que cette disposition n'aura pas à recevoir application dans le cas où la marche de l'industrie n'a subi aucune interruption (2). Il faut donc que l'interruption soit générale et complète. Si un sinistré tenant un commerce d'alimentation a vu seulement son commerce arrêté quant à une seule catégorie de produits qu'il tenait, parce que ceux-ci ont été détruits, mais qu'il a pu continuer son commerce pour le reste, il n'y a pas là interruption (3). Cette interruption doit avoir un certain caractère absolu, c'est ainsi qu'on ne peut considérer comme interrompu un commerce maintenu en veilleuse, pourrait-on dire, pendant la durée de la guerre, le commerçant a évité l'arrêt complet de son exploitation par une marche avec un personnel et des moyens réduits ; il n'aura pas besoin de cette impulsion que procurera l'allocation des frais supplémentaires (4). Même si l'interruption a eu une certaine durée, il n'y aura pas nécessairement allocation de la valeur de remplacement, si la reprise est possible sans cette allocation ; c'est ce qui se produirait si, en cas de reprise après interruption, le sinistré disposait encore d'un stock de matières premières, approvisionnements ou marchandises en quantités égales ou supérieures à celles nécessaires pour la fabrication ou la marche du commerce pen-

(2) Com. Sup. 21 janvier 1922. B.R.L., 1922, p. 90.

(3) Com. Sup. 23 janvier 1922. B.R.L. 1922, p. 93.

(4) Com. Sup. 31 juillet 1922. B.R.L. 1922, p. 386.

dant trois mois. Dans ce cas, il n'y a pas eu reprise du commerce ou de l'industrie, mais simplement continuation de l'exploitation.

Une application de ces idées a été notamment faite en ce qui concerne les dommages mobiliers atteignant les succursales d'une usine ou d'un commerce. Il faut distinguer s'il s'agit d'entreprises distinctes, autonomes, dans ce cas on apprécie la situation de chaque entreprise à part, mais si, au contraire, elle dépend d'une maison principale, il y a lieu de rechercher si, du fait de la destruction des marchandises existant dans les succursales, l'établissement a été privé du stock de marchandises nécessaire pour assurer la marche pendant une durée de trois mois. Si on ne le justifie pas, on ne pourra obtenir de frais supplémentaires de remplacement pour les marchandises détruites dans la succursale. De même on ne peut appliquer le régime spécial de l'article 13 § 4 « dans le cas où l'établissement commercial sinistré ne constituait qu'un dépôt établi par un industrie en vue de la vente directe des produits qu'il fabriquait, alors que les usines productrices n'ont pas cessé de fonctionner et de permettre le réapprovisionnement du dépôt » (5).

D'autre part, et c'est là la seconde conséquence de la conception spéciale du législateur, le but qu'il poursuit mesure le montant même de l'indemnité en frais supplémentaires qui doit être accordée. Il n'est pas nécessaire, en effet, de réparer tous les

(5) Com. Sup. 17 décembre 1921. B.R.L. 1922, p. 77, et 23 janvier 1922. B.R.L. 1922, p. 94.

dommages mobiliers subis par l'industriel, il suffit qu'il accorde une indemnité correspondant à celle qui est indispensable pour la mise en route. Le législateur s'est finalement arrêté au chiffre de trois mois après quelques hésitations. Ce chiffre, résultat d'une transaction, est un forfait, arbitraire comme tel, mais qui tend à tenir compte tout à la fois des exigences de l'industrie et de celles du Trésor. On n'a donc pas voulu reconstituer tous les approvisionnements des industries, mais seulement leur accorder une allocation forfaitaire pour franchir le passage difficile de la reprise d'activité. Comme le disait le président de la commission des dommages de guerre à la séance du 23 janvier 1917 à la Chambre, on ne vise donc « que le stock de travail, mais pas le stock de spéculation ».

Mais cette mesure forfaitaire va avoir à s'appliquer aux différentes situations qui se présenteront ; elle doit être appropriée à la puissance productrice de l'usine au moment où cette détermination se fait. Pour fixer ce qui est nécessaire à la marche de l'entreprise, il faut se reporter à une période économique normale, correspondant bien à l'activité de l'industrie telle qu'elle est envisagée. Il s'agit bien entendu de la marche normale d'avant-guerre. Pour l'industrie qui a une activité naturellement régulière on devra se fonder sur la période ayant immédiatement précédé la guerre (6). Pour les industries saisonnières, il paraît plus équitable de tenir compte du tri-

(6) Com. Sup. 27 février 1922. B.R.L. 1922, p. 155.

mestre correspondant à une période normale d'activité.

Rappelons enfin que s'il s'agit d'une aide à la reconstitution qui est ainsi organisée en matière mobilière par le législateur, celui-ci n'a pas voulu pour cela abandonner le point de vue indemnitaire. A la différence d'un régime où l'allocation des frais supplémentaires jouerait comme une prime et par conséquent où on tiendrait compte uniquement des besoins de l'industrie, on ne dépasse pas ici ce qui a été détruit. Le sinistré ne pourra donc obtenir les frais supplémentaires pour les approvisionnements nécessaires à assurer la marche de son établissement pendant trois mois qu'autant que ces biens meubles existaient, au temps où le dommage s'est produit, en quantités suffisantes dans cet établissement pour assurer alors, pendant cette période de trois mois, la marche de l'entreprise. Sinon le sinistré « ne peut être fondé à réclamer les frais supplémentaires que dans la proportion où les approvisionnements, produits et marchandises existaient réellement lors du sinistre et pour le temps pendant lequel ils pouvaient assurer, en fait, à cette époque, la marche de l'entreprise » (7).

La loi vise ensuite les produits en cours de fabrication. On doit considérer qu'il y a produit en cours de fabrication à partir du moment où la marchandise employée par l'industriel se trouve subir, de par le fait de celui-ci, des transformations. Elle

(7) Com. Sup. 28 nov. 1921. B.R.L. 1922, p. 74.

cesse de l'être en même temps que cette période de modifications s'arrête, on se trouve alors en face d'un produit fini. La loi ne détermine aucune limite relativement aux quantités de produits en cours de fabrication pouvant bénéficier des frais supplémentaires. La valeur de remplacement sera donc accordée pour la totalité de ces produits en cours de fabrication, détruits ou enlevés. Cette solution se justifie, car le législateur veut accorder la valeur de remplacement pour les matériaux qui alimentent l'activité de l'exploitation industrielle.

En ce qui concerne les produits en cours de fabrication, c'est donc l'activité même de l'industrie qui va donner la mesure même de ces quantités. M. Reynald justifiait ainsi ce régime « tant que la fabrication n'est pas terminée, ils (ces produits) constituent des éléments de l'activité de l'usine. Sans eux, certains ateliers chômeraient et ils en sont l'indispensable aliment » (8). Mais les pays dévastés se trouvent être des régions où la grande industrie est plus particulièrement florissante et quelquefois est fortement intégrée, c'est-à-dire que l'industriel cherche à réunir sous sa direction les différentes branches d'une production, l'une des exploitations étant complémentaire de l'autre. Il en est ainsi pour la filature où, outre la filature, la même exploitation comprend le peignage, la teinturerie, le tissage. Si on considère chacune de ces branches d'activité à part, formant chacune une industrie distincte, les produits émanant de la première usine seront considérés comme

(8) Rapport Annexe 315, p. 645.

matières premières pour celle qui est à la deuxième étape de la transformation, et, par suite, l'industriel pourra réclamer les frais supplémentaires correspondant aux matières premières ainsi considérées pour trois mois.

Si, au contraire, on envisage ces différentes branches comme constituant autant d'éléments d'un ensemble industriel, il n'y aura matières premières qu'au début même de la fabrication, et à chacun des stades de la transformation le produit restera un produit en cours de fabrication et ne sera pas considéré comme matière première à chaque étape de la transformation qu'il aura à franchir. Dans ce cas, ces approvisionnements des activités industrielles intermédiaires devront être évalués à la valeur de remplacement sans limite de quantité. Cette conception synthétique de cet état de choses économique semble mieux correspondre à la réalité des faits que le point de vue analytique précédent, il s'harmonise en même temps avec le but envisagé par le législateur de 1919; donner à l'industriel sinistré ce qui était nécessaire pour la remise en marche de toutes les activités industrielles auxquelles il peut présider. Cette qualité de produits en cours de fabrication sera ainsi déterminée d'après la réalité des faits. Quand dans la succession des transformations subies par le produit, l'exploitation qui serait chargée d'une de ces tâches ne pourrait absorber complètement la quantité de matières qui seraient fournies par l'exploitation située à l'étape immédiatement précédente, on n'aura alors à considérer comme produits en cours

de fabrication que ceux qui seront acheminés vers les autres phases de la transformation, au contraire seront produits finis ceux qui, étant en excédent, seront vendus immédiatement sans subir d'autre transformation de la part de l'industriel.

La loi suivant les différentes périodes de la production industrielle vise enfin les produits finis. On se trouve en présence d'un produit présentant ce caractère quand l'industriel lui a fait subir toutes les modifications auxquelles correspond sa spécialité. Il est pour lui un objet de vente. L'industriel aura droit, pour ces stocks de produits finis à la valeur de remplacement dans la mesure nécessaire à assurer la marche de l'industrie pendant une période de trois mois, à condition que les quantités détruites soient au moins égales à celles correspondant aux besoins d'un trimestre.

§ 2. *Meubles à utilité professionnelle*

La loi vise ces objets dans le n° 1 en parlant des objets servant à l'exercice d'une profession et dans le n° 3 où elle fait allusion à l'outillage servant à l'exercice d'une profession. Il s'agit ici des meubles qui sont relatifs à une profession autre que celles se rattachant à une activité commerciale, industrielle ou agricole puisque alors d'autres dispositions interviennent. Les outils des ouvriers, le mobilier et les instruments de travail d'un médecin, d'un dentiste constituent l'outillage visé par la loi. C'est donc là une notion aussi étendue que variée. On peut y comprendre l'automobile d'un médecin du moment

qu'elle est affectée à un usage professionnel. On pourra notamment ranger les minutes des notaires parmi les objets servant à l'exercice de la profession. Il faudra qu'il s'agisse d'un outillage servant à une profession ce qui implique une certaine utilisation actuelle. On ne pourrait donc faire rentrer sous ce titre un outillage inutilisé depuis plusieurs années au moment de la destruction. Ce que la loi a voulu c'est que le sinistré puisse reprendre sa profession de sorte que ce traitement privilégié, quant à l'évaluation, ne pourra s'appliquer qu'aux objets dont la disparition est de nature à rendre impossible l'exercice d'une profession (9). Par contre, il n'est pas nécessaire que l'outillage se rattache à la profession principale du sinistré. Celui-ci pouvait, en effet, tirer des ressources appréciables d'un petit métier accessoire auquel il se livrait en dehors de sa profession principale. Il est juste de reconnaître à ces objets le caractère d'outillage servant à l'exercice d'une profession (10).

§ 3. *Meubles à utilité agricole*

La loi vise ici, dans le n° 2 du § 4 de l'article 13, deux catégories de biens auxquels elle réserve un traitement favorable quant à la réparation, mais dans des conditions différentes.

Pour les animaux, en effet, le texte n'apporte aucune limitation quant au nombre, alors qu'au con-

(9) Com. Sup. 29 janvier 1923. Rev. dom. guerre. 1923, p. 304, refusant d'appliquer ce régime aux archives d'un géomètre.

(10) Com. Sup. 1^{er} avril 1922. B.R.L. 1922, p. 218.

traire il en établit une pour les autres meubles agricoles privilégiés. Il faut, du reste, observer qu'en ce qui concerne les animaux, on se trouve en présence d'un groupe de biens assez réduit, puisque la loi considère comme immeubles par destination non seulement les animaux attachés à la culture par le propriétaire, mais encore ceux qui y ont été affectés par l'exploitant, aussi le texte fait-il suivre la mention des animaux de cette réserve « lorsqu'ils ne sont pas considérés comme immeubles par destination ». Il en sera donc ainsi pour les animaux de boucherie ou ceux de basse-cour qui ne sont pas destinés à exploiter le fonds, mais y sont seulement nourris pour être vendus ensuite.

La loi ajoute : « ainsi que les engrais, semences, récoltes et produits divers nécessaires à la remise en culture, à l'ensemencement des terres et à la nourriture des animaux des exploitations agricoles jusqu'à la prochaine récolte ». Le législateur a vu là l'analogie des approvisionnements de l'industrie, et elle adopte pour eux un régime d'évaluation forfaitaire quant à la quantité qui s'inspire de la même idée, eu égard au caractère particulier de l'exploitation agricole.

§ 4. *Meubles à utilité commerciale*

Passant dans son n° 3 à la reprise de l'exploitation commerciale, la loi dispose que les frais supplémentaires seront accordés pour « l'outillage servant à l'exploitation du fonds de commerce, ainsi que pour les produits et marchandises nécessaires à

assurer la marche du commerce pendant une période de trois mois. »

Le texte établit une distinction entre l'outillage et les produits et marchandises. Pour l'outillage, en effet, il est dans son ensemble indispensable à l'exploitation du fonds de commerce, il n'y a donc pas de raisons de le réparer partiellement. Les frais supplémentaires seront donc accordés ici sans limite, sous la réserve qu'il s'agisse d'un matériel indispensable pour la reprise de l'activité commerciale et qu'il soit utilisé par l'exploitation (11).

Quant aux produits et marchandises, il s'agit là d'éléments passagers et renouvelés, il n'y avait donc qu'à tenir compte de ce qui, aux yeux du législateur, était nécessaire pour la remise en route de l'exploitation commerciale. La loi a décidé que les quantités de produits et marchandises nécessaires à assurer la marche du commerce pendant une période de trois mois bénéficieraient de ce régime de faveur. Nous avons vu précédemment, en examinant la question en ce qui concerne les matières premières nécessaires aux exploitations industrielles, comment il fallait appliquer cette disposition.

§ 5. *Meubles à utilité domestique*

Dans l'article 13, § 4, n° 4, le législateur manifeste sa volonté de voir toute la vie des régions dévastées reprendre. Ainsi la reprise de la vie fami-

(11) Voir pour une application, à un outillage en service extérieur chez un tiers. Com. Sup. 22 mai 1922. B.R.L. 1922, p. 19.

liale, la reconstitution du foyer importe autant que celle des usines et autres moyens de production. Elle était nécessaire et complétait l'autre. Il fallait donc donner au sinistré une indemnité telle qu'il pût garnir à nouveau sa maison.

Si l'idée qui inspire le législateur apparaît clairement, le texte qui la traduit soulève quelques difficultés quant à son champ d'application. La loi commence d'abord par inscrire une expression générale : le mobilier d'habitations, puis elle y joint une énumération dont certains termes pourraient être contenus dans la première expression que nous venons d'indiquer, d'autres y rentreraient au contraire difficilement comme le linge et les effets personnels. Il faut observer immédiatement que l'énumération qui suit le terme général mobilier d'habitation n'est pas limitative, la forme de la phrase le montre, c'est une énumération indicative, ou plutôt complémentaire. Pour déterminer le sens exact de ces expressions, il n'est du reste pas nécessaire de s'attacher aux définitions qui sont données par les articles 533 à 535 du Code Civil ; le législateur ici a voulu employer ces expressions dans leur sens courant, ainsi que cela ressort des travaux préparatoires. Mais une question délicate s'est posée en ce qui concerne les provisions de ménage que les sinistrés avaient pu réunir avant le dommage, la solution de cette difficulté permet encore de mieux préciser les intentions du législateur.

La question a été tout spécialement discutée en ce qui concerne les vins. Dans ces réclamations, le

vin était envisagé comme provision de ménage, et non comme approvisionnement commercial. Par trois arrêts, la Commission Supérieure a fixé sa doctrine, une décision plus récente a une portée plus générale.

Le 9 janvier 1922 (12), la Commission Supérieure rappelant que l'allocation des frais supplémentaires était uniquement destinée à permettre la reconstitution immédiate du foyer familial et de la vie domestique ajoutait que les vins n'étaient pas indispensables à cette reconstitution et refusait d'accorder des frais supplémentaires. Le 29 avril 1922, saisie d'un recours du Ministre des Régions libérées, qui, par analogie avec le régime des matières premières de l'industrie, s'était borné à réclamer la suppression de l'attribution des frais supplémentaires pour les vins tout en demandant le maintien de cette allocation en ce qui concernait la quantité correspondant à la provision normale du ménage, elle admit, appréciant les circonstances de l'affaire, l'allocation de frais supplémentaires pour une provision dont elle détermina l'importance (13).

Le 31 juillet 1922 (14), elle eut encore à se prononcer sur cette question. Le ministre des Régions libérées, fort du précédent arrêt, insistait sur la distinction à faire entre la quantité de vin pouvant rentrer dans la notion de provision normale de ménage

(12) B.R.L. 1922, p. 109.

(13) B.R.L. 1923, p. 10.

(14) B.R.L. 1922, p. 378.

et ce qui la dépassait. Mais la Commission reprit purement et simplement la formule dont elle avait fait usage dans les décisions précédentes, renouvelant l'affirmation du principe qu'elle avait posé, elle ne le faisait suivre d'aucune restriction. Elle donnait à sa formule tout l'effet que comportait sa rédaction absolue, refusant de façon complète et sans distinction d'accorder les frais supplémentaires pour les vins. Dans tous les cas la solution est la même, elle avait, par suite, déjà une importance quant à cette catégorie spéciale de meubles. Mais il semble nécessaire d'aller plus loin; ces vins, à n'en pas douter, et dans une proportion à déterminer, constituent un élément certain des provisions de ménage. Il était donc dans la logique de ces décisions de voir la commission supérieure refuser nettement les frais supplémentaires pour toutes les provisions de ménage. Elle l'a fait par un arrêt (15) en date du 12 mars 1923 en se fondant sur ce qu'il s'agissait là d'objets de consommation. C'est qu'en effet, le caractère essentiel qui domine ces provisions de ménage, c'est qu'elles constituent des meubles consommables par le premier usage, des denrées essentiellement périssables. Or, le législateur n'a entendu accorder les frais supplémentaires que pour les meubles d'habitation qui constituent la garniture plus ou moins permanente du foyer. Cet aspect particulier des provisions de ménage avait déjà été mis indirectement en relief dans l'arrêt précité du 29 avril 1922. Après avoir

(15) Rev. dom. guerre, 1923, p. 425.

reconnu que les vins ne devaient pas être réputés faire partie du mobilier d'habitation au sens de l'article 13, la Commission faisait une réserve significative « à l'exception toutefois des récipients et du mobilier de cave qui doivent être rangés dans le mobilier de l'habitation au sens de l'article 13 précité ».

Ainsi, s'éclairant de cette jurisprudence, on peut dégager quelle est la limite qu'il faut apporter à cette notion de mobilier d'habitation. Le législateur a voulu donner les frais supplémentaires pour tout ce qui garnissait la maison, à côté du mobilier d'habitation, il a ajouté d'autres choses comme le linge et les effets personnels, qui, à ses yeux, apparaissaient comme utiles à la reconstitution du foyer et de la vie familiale. Dans son premier rapport au Sénat, M. Reynald montrait bien quelle était la tendance du législateur. « Il est une catégorie spéciale de meubles, sans lesquels l'existence familiale est impossible parce qu'ils sont nécessaires à la reconstitution du foyer. Ce sont les meubles meublants, la literie, le linge, les effets personnels. Coûte que coûte, il faut remplacer ce qui est détruit ou disparu et garnir la maison des objets simples que doit posséder un ménage et sans lesquels la maison serait inhabitable et vide... Il est juste de prendre une marge suffisante pour que les familles laborieuses et prévoyantes qui avaient patiemment constitué leur intérieur soient à même de rétablir le cadre familial dont les a privées la guerre » (16). Ainsi donc, il ne faut pas éta-

(16) Annexe n° 315, p. 637.

blir une analogie trop étroite entre les modalités de l'allocation des frais supplémentaires pour les dommages mobiliers se rattachant à une exploitation agricole, industrielle, commerciale et celles relatives à la réparation du mobilier d'habitation ; ce n'est pas parce qu'on accorde des frais supplémentaires pour les matières premières dans la mesure des quantités nécessaires à la mise en marche normale pendant une période de trois mois pour qu'on fasse le même sort aux provisions de ménage, considérées comme approvisionnements de la famille avec une limitation forfaitaire inspirée du même esprit.

Est-ce à dire que cette notion du mobilier d'habitation ne soulève pas quelques observations ? L'analogie à laquelle nous faisons allusion ici entre les provisions de ménage et les matières premières de l'industrie peut se soutenir en s'appuyant sur l'idée de reprise de la vie familiale, qui ne comprend pas seulement un rétablissement matériel, mais encore la mise à la disposition du sinistré des moyens de reprendre cette vie sans se heurter aux difficultés qu'ils rencontreront pour l'acquisition des provisions de ménage, à raison de la hausse du coût de la vie, alors surtout que, comme le dit la Commission Supérieure, il s'agit d'une reconstitution immédiate. On peut du reste remarquer qu'un changement assez profond s'est fait lors des dernières discussions dans la conception du législateur ; cela se manifeste notamment par l'extension, consentie par lui, de l'allocation des frais supplémentaires au profit de certains objets d'agrément. On aboutit donc à réparer

largement l'agréable et on exclue l'utile du régime de faveur. Il semble cependant, que, sur ce point, la jurisprudence de la Commission soit bien fixée. Rappelons en ce qui concerne ce mobilier d'habitation et ces effets personnels, que la loi ne fixe aucune limite, ni quant au nombre, ni quant à l'importance de ces meubles.

Lors des derniers débats devant la Chambre, un amendement a abouti à étendre le régime privilégié des frais supplémentaires à une autre catégorie de meubles « les objets d'agrément dont la valeur, pour chacun, ne dépassait pas 3.000 francs lors de la déclaration de guerre » (17). On voulait par là étendre le régime favorable de la réparation à des meubles d'une certaine valeur qui se trouvaient même chez des familles peu fortunées. Cette disposition paraissait d'autant plus délicate à interpréter qu'il fallait la concilier avec le § 2 du même article 13 qui visait les biens meubles n'ayant pas une utilité industrielle, commerciale, agricole, professionnelle ou domestique. Distinction importante à faire, puisque notamment, pour le cas des objets dits d'agrément, ils étaient évalués suivant le droit commun en matière de meubles et qu'ils bénéficiaient en plus des frais supplémentaires de remplacement, alors que non seulement ce dernier avantage ne profitait pas à cette catégorie de meubles visés par le § 2 de l'article 13, mais encore qu'ils supportaient une évaluation éventuelle de la perte subie très défavorable puisqu'ils ne

(17) Chambre, séance 21 janvier 1919, J. O., p. 138.

pouvaient en aucun cas recevoir une estimation supérieure à la valeur attribuée dans certains actes. La loi du 25 août 1920, en venant abroger ce dernier texte, a enlevé un peu d'intérêt à cette question, mais elle subsiste cependant pour d'autres points : notamment le droit aux intérêts et l'époque des paiements. Il semble cependant qu'il s'agit ici d'une question dépendant des circonstances de fait laissée à l'appréciation des organes d'évaluation et de décision. Cette notion d'objet d'agrément a un caractère subjectif assez marqué, on a voulu y viser surtout les objets qui, quoique pouvant être considérés comme de luxe, ne représentent cependant pas une très grosse valeur. On peut y comprendre des pianos, des collections de tableaux, des automobiles, etc...

Avant l'extension donnée à la réparation en matière mobilière, on n'accordait pour le mobilier d'habitation qu'un forfait pour la réparation ; il y avait là comme la réserve d'un minimum d'éléments mobiliers pour l'existence familiale. Avec le libéralisme du Parlement, les frais supplémentaires ont été accordés complètement à cette catégorie de biens en cas de remplacement et cette conception du forfait qui venait ainsi de disparaître a reparu sous ce nouvel aspect : les objets d'agrément de moins de 3.000 francs de valeur. Ce forfait est passé de la limitation de l'utile à celle de l'agréable, auquel jusqu'alors on réservait un sort beaucoup plus défavorable. C'est le minimum d'agrément qu'on donne maintenant. Cette disposition est à rapprocher de celle beaucoup plus étroite qui n'admettait qu'un forfait unique

pour limiter l'indemnisation des meubles d'habitation. Il faut remarquer qu'ici il ne s'agit pas d'un forfait global portant sur l'ensemble des objets d'agrément possédés par le sinistré, mais d'un forfait particulier à chaque objet « pour chacun » comme dit le texte. Il y a donc ici une limitation non pas quant à la quantité, mais quant à la valeur seulement. Avec une interprétation un peu large, cette disposition dans son application dépassera la pensée qui guidait son auteur, en raison de l'importance du chiffre de 3.000 francs adopté comme valeur d'avant-guerre. La loi a admis du reste ici une date d'appréciation différente de celle qu'elle admettait en général, ce n'est pas au 30 juin 1914, mais de façon uniforme au moment de la déclaration de guerre qu'il faudra se placer.

SECTION III. — LE REMPLACEMENT

CARACTÈRE

Le remplacement, c'est l'utilisation de l'indemnité à la reconstitution eu égard à l'affectation précédente. On s'est demandé cependant si la remise d'une indemnité comprenant, outre la perte subie, les frais supplémentaires, était conditionnée par l'utilisation de cette indemnité. On en a douté, l'article 13 semble ne faire aucune allusion formelle à cette condition, les travaux préparatoires étaient contradictoires, au milieu des discussions, on pouvait

seulement dégager cette affirmation que tout le monde était d'accord pour ne pas admettre le remploi en matière mobilière, cependant, s'appuyant sur l'article 44, § 4, qui vient décider que le montant des frais supplémentaires est versé en ce qui concerne les biens meubles visés aux n^{os} 1 à 4 du § 4 de l'article 13, au fur et à mesure de la justification des travaux exécutés ou des achats effectués, on avait soutenu que le sinistré ne pouvait obtenir ces frais supplémentaires que s'il affectait son indemnité à une certaine reconstitution mobilière. Un doute pouvait naître, car ce texte ne visait que la matière du paiement. Mais la loi du 23 juillet 1921 a confirmé cette interprétation, car dans son paragraphe premier elle fait allusion en ce qui concerne les dommages mobiliers visés par le § 4, 4^o, à l'obligation de remploi qui pèse sur l'attributaire s'il veut obtenir les frais supplémentaires. Cette solution doit s'étendre aux trois autres catégories de meubles que la loi a voulu soumettre à ce régime. Remarquons du reste que le remplacement est facultatif comme le remploi, en ce sens que le sinistré aura droit à une indemnité pour ces biens meubles même s'il ne les remplace pas, mais seulement cette indemnité sera calculée d'une façon plus stricte puisqu'alors il aura droit seulement à la perte subie et non pas aux frais supplémentaires. Il y a entre le remploi et le remplacement, des différences sensibles qui tiennent à la fois à la nature des biens auxquels ces notions s'appliquent et aux buts poursuivis par le législateur.

§ 1. *Conditions du Remplacement*

En ce qui concerne la mise en œuvre de ce remplacement, il y a une distinction à observer entre deux groupes d'indemnités : celles qui sont accordées pour des meubles qui ont été considérés comme nécessaires à la reprise de la vie agricole, commerciale, industrielle ou professionnelle ; celles qui correspondent à la reprise de la vie familiale ; pour celles-ci, il y a une réparation plus autonome, car on veut donner aux sinistrés le moyen de se réinstaller, sans que cette opération soit directement reliée à une autre, pour celles-là au contraire, le caractère accessoire de l'indemnisation est plus sensible, on alloue une indemnité dont l'importance est suffisante pour contribuer efficacement à la reprise de l'exploitation. On voit donc par là que le régime du remplacement n'est pas uniforme, mais complexe.

A quelle date doit intervenir l'engagement de remplacement ? La loi ne dit rien à ce sujet. On pourrait alors soutenir que si le sinistré n'a pas obtenu l'allocation des frais supplémentaires devant la commission cantonale ou le tribunal des dommages de guerre, il ne peut, dans la suite, réclamer de cette commission, l'évaluation des frais supplémentaires. Aucun délai n'est fixé et si on en trouve un en ce qui concerne le remploi en matière immobilière dans l'article 9, cette disposition ne visant que les immeubles ne peut être étendue aux meubles. D'autre part l'évaluation faite par la commission étant définitive, on ne peut revenir devant elle pour ce

complément d'évaluation. Cette solution a été consacrée par la Commission Supérieure (19). Elle semble par trop restrictive et contraire à l'idée qui a inspiré le législateur quand il a établi un délai de deux ans en ce qui concerne le remploi pour les immeubles. Il a voulu, en effet, permettre aux sinistrés d'apprécier la situation pour se décider en connaissance de cause, cette considération est aussi importante quand il s'agit de la reprise d'une exploitation ou d'une profession que lorsqu'il s'agit de la reconstitution d'un immeuble. Il est donc préférable d'admettre ici l'extension de l'article 9 aux meubles et d'appliquer le délai qu'il prévoit pour l'engagement de remplacement.

Le remplacement pourra revêtir des formes variées, ce pourra être une réparation, une fabrication, mais la plupart du temps, c'est sous forme d'acquisition qu'il se réalisera, le sinistré désirant se procurer un meuble d'une valeur d'utilisation analogue à celle des meubles détruits. Ainsi l'acquisition sera une opération fréquente, alors qu'elle nous apparaît comme devant être moins usitée en matière immobilière même depuis la loi du 18 juillet 1922. A la différence du régime établi par cette loi, il n'y a pas ici de limite dans l'achat, le sinistré pourra donc affecter à un achat toute la valeur de remplacement, c'est-à-dire non seulement la perte subie, mais encore les frais supplémentaires. Par elle-même, cette

(19) Com. Sup. 15 janvier 1923. Rev. dom. guerre, 1923, p. 302.

opération de reconstitution ne suffira pas quand il s'agira des meubles industriels, agricoles, commerciaux ou professionnels, la reprise de l'exploitation étant exigée par l'article 43, § 3.

Quant à l'assiette du remplacement, la loi a admis un régime laissant place à une certaine liberté. En effet, le remplacement est valable quand il porte sur des biens qui eux-mêmes sont susceptibles de donner droit à la valeur de remplacement. Du moment qu'on opère la reconstitution mobilière en remplaçant les objets détruits par d'autres prévus dans l'article 13, § 4, n° 1 à 4, le remplacement est régulier. Mais une restriction doit être apportée à cette formule. En principe, on peut remplacer un meuble d'une catégorie par un meuble appartenant à la même catégorie. Mais a-t-on la faculté, pour le remplacement de se mouvoir à l'intérieur de l'une quelconque des quatre catégories prévues au § 4 de l'article 13 ?

Pour les trois premières catégories qui ont un caractère économique, il faut distinguer : le sinistré veut-il affecter son indemnité correspondant à des meubles industriels, en reconstituant en meubles agricoles, commerciaux ou professionnels, ou vice-versa, on ne peut critiquer cette transformation qui n'est que la conséquence d'une modification opérée par le sinistré dans son activité. Le législateur ne veut pas le figer dans son occupation précédente, pourvu qu'elle soit économiquement utile, il l'admet. C'est bien ce qui ressort des travaux prépara-

toires (20). Certes, il faudra respecter la condition imposée par l'article 43, § 3, quant à la reprise d'exploitation, mais ce texte n'impose pas la reprise de l'exploitation qui a été détruite, ce qui, indirectement, aurait pour effet de paralyser cette liberté du sinistré. Mais cette exigence de la reprise d'une exploitation va jouer quand il s'agira du droit pour le sinistré d'une de ces catégories de remplacer avec des meubles se rattachant au groupe des meubles domestiques. Dans ce cas, cette affectation d'une indemnité due pour les meubles industriels, agricoles, commerciaux ou professionnels, ne s'accompagnerait pas de cette reprise d'exploitation et par suite n'est pas possible en principe, elle ne le sera que quand elle pourra être compatible avec cette reprise d'exploitation. Mais les limites du remplacement ne s'arrêtent pas là, nous avons vu que l'indemnité pour ces biens meubles se présentait comme l'accessoire de l'opération de reconstitution immobilière, le remplacement peut atteindre à ce degré et le sinistré pourra affecter l'indemnité ainsi due à une reconstitution immobilière, immeubles par destination ou par nature. Mais bien entendu, dans ce cas, le remplacement viendra se couler dans le moule du remploi, en empruntant ses conditions plus étroites.

S'agit-il de meubles domestiques, la situation paraît meilleure encore, à raison du caractère plus indépendant que présente le remplacement dans ce cas. Tout d'abord, le sinistré pourra faire varier la

(20) Notamment Chambre. Séance 11 avril 1919, J. O. p. 1890.

composition de son mobilier d'habitation sans s'astreindre à une reproduction fidèle de celui qu'il possédait précédemment, mais il pourra dépasser les limites de cette catégorie, il peut être considéré comme remplaçant quand il affectera tout ou partie de cette indemnité à une reconstitution mobilière se rattachant aux autres catégories agricoles, professionnelles, commerciales, industrielles. La liberté dont il jouit ici se conçoit d'autant mieux qu'elle aboutit à un résultat souvent plus productif pour l'intérêt général. Enfin, en dehors du remplacement mobilier ainsi déterminé, l'indemnité due pour des meubles domestiques peut être employée à un emploi immobilier. Mais, ici encore, il faut admettre que cette affectation de l'indemnité à une destination immobilière ne peut faire échec aux règles du emploi immobilier, telles qu'elles sont déterminées par l'article 5 de la loi. Mais, en ce qui concerne la notion de remplacement relative à cette indemnité concernant le mobilier d'habitation, le législateur est allé plus loin. La loi du 23 juillet 1921 a décidé qu'en ce qui concernait les dommages mobiliers visés au § 4 du quatrième alinéa de l'article 13, le emploi est considéré comme effectué lorsque le sinistré demande en paiement de l'indemnité totale qui lui est due pour perte subie et frais supplémentaires, la remise à concurrence de 85 o/o de cette indemnité, de titres de rente sur l'Etat dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 30 avril 1921, c'est-à-dire qu'ils recevront des titres de rente sur l'Etat français du type de l'emprunt public le plus récent,

la valeur de ces titres étant calculée d'après le taux de l'émission de l'emprunt. Cette disposition importante et spéciale aux indemnités pour meubles domestiques est intervenue en raison même des difficultés auxquelles donnait lieu le contrôle du remplacement. On avait déjà, au cours de la discussion de la loi de 1919, montré comment il serait difficile de surveiller ce remplacement « s'il leur plaît de ruser avec la loi, disait M. Marin (21), quand ils auront le mobilier chez eux, qui est-ce qui les empêchera de le transporter ailleurs dès le lendemain. Ils ne risquent rien ; ils demanderont toujours le emploi et une fois les frais supplémentaires obtenus et les objets acquis, les transporteront ailleurs , s'ils le veulent ou les revendront sans que vous y puissiez rien, car vous ne pouvez rien contre la nature des choses. » Donc, aucun contrôle efficace, des fraudes faciles, les sinistrés pouvant présenter comme justification de leurs achats, des quittances remises à eux par des amis complaisants, d'autre part, si eux-mêmes se décidaient à acheter, puis ensuite à liquider ces biens, une fois la justification du remplacement acceptée par l'Administration, ils subissaient des frais du fait de ces reventes. D'autre part, les sinistrés se trouvaient, par suite de succession ou autrement, devenus propriétaires d'un mobilier qu'ils considéraient comme suffisant pour eux, ils remplaçaient, malgré tout uniquement pour revendre et ainsi profiter plus ou moins complètement du prix de rempla-

(21) Chambre. Séance du 21 janvier 1919, J. O., p. 120 et rapport Desplas n° 2345, p. 213.

ciement. On a alors adopté ce nouveau régime de remplacement très favorable pour le sinistré, car l'abattement sur le montant nominal de l'indemnité totale attribuée correspond aux frais et pertes que le sinistré aurait dû subir, s'il avait revendu le bien acquis en remplacement. On voit donc par là combien plus large est le régime du remplacement accordé pour les meubles domestiques, par comparaison avec celui qui est réservé aux autres meubles privilégiés.

L'allocation des frais supplémentaires à ces catégories de meubles privilégiés, surtout aux trois premières, se justifie par ce que le législateur a vu là une contribution efficace à la reconstitution des régions dévastées. Ce motif va avoir son influence quand on recherche dans quel lieu le remplacement peut être effectué. Lorsqu'il s'agit des trois premières catégories de meubles, pour lesquels la reprise de l'exploitation est exigée, on ne conçoit la reprise de cette exploitation que dans les régions dévastées, il y a donc une localisation indirecte du remplacement.

Pour les meubles domestiques, on ne trouve pas cette exigence de la reprise de la vie dans les régions dévastées. La loi a voulu ici faciliter au sinistré la reconstitution du foyer, mais nombreux sont ceux qui ne doivent pas retourner dans les régions dévastées ; à ceux-ci comme aux sinistrés qui se réinstallent dans les régions dévastées, la loi fait, quant aux meubles domestiques, le même traitement, la nécessité d'un foyer se faisant sentir partout. Donc, il y aura remplacement quand le sinistré affectera son

indemnité à ce mobilier d'habitation, sans avoir à tenir compte du lieu où se fait ce remplacement. L'administration a ici admis une solution bienveillante pour le sinistré quand il affecte son indemnité à une reconstitution immobilière ; il devrait, en principe, respecter les conditions de l'article 5 notamment en réalisant cette opération dans le périmètre de 50 kilomètres de la commune du dommage, sans sortir des régions dévastées. Après la loi du 23 juillet 1921, qui considère que le remplacement est effectué quand le sinistré accepte de recevoir en paiement des titres de rente jusqu'à concurrence de 85 o/o de l'indemnité qui lui est due, on a craint de voir le sinistré qui aurait désiré affecter son indemnité à une reconstruction d'immeubles, préférer le régime organisé par cette loi. Pour redonner de l'attrait à cette reconstitution immobilière, l'Administration a décidé que les sinistrés pourraient consacrer le montant des indemnités allouées en réparation des dommages causés aux meubles domestiques à des opérations de construction ou de réparation d'immeubles en un point quelconque de la zone dévastée.

§ 2. *Effets*

La loi a dans l'article 16 prévu la conservation des droits réels qui pouvaient exister sur les biens mobiliers détruits, elle décide que l'article 10 relatif à la conservation des droits réels, s'applique aux objets de remplacement. Ajoutons que quand le sinistré voudra employer l'indemnité reçue, en recons-

truction d'immeubles, il devra au préalable obtenir le consentement de ces titulaires de droits réels.

§ 3. *Sanction des dispositions relatives
au remplacement*

Les opérations de reconstitution mobilière seront soumises à un contrôle qui résulte des règles précisés par la loi en ce qui concerne le paiement. L'article 43, § 3, décide qu'un titre spécial pour les frais supplémentaires est remis aux sinistrés, mais il subordonne la délivrance de ce titre à la reprise de l'exploitation en ce qui concerne les meubles visés aux trois premiers numéros de l'article 13, § 3. D'autre part, le sinistré pour ces meubles privilégiés, même en ce qui concerne les meubles domestiques, ne pourra, aux termes de l'article 44, § 1 à 4, obtenir le paiement des frais supplémentaires qu'en justifiant de l'affectation des acomptes successifs soit à une opération de remplacement mobilier, soit à une opération de emploi immobilier.

On peut se demander s'il faut étendre au régime du remplacement en matière mobilière, la déchéance organisée par l'article 53 pour sanctionner l'inobservation par le sinistré des conditions de emploi auxquelles l'indemnité est subordonnée. Certes, en faveur de cette extension, on peut dire que dans les deux cas on se trouve en présence d'une indemnité calculée de façon très large, mais soumise dans son emploi à certaines conditions qui en garantissent l'affectation à l'œuvre de reconstitution, on pourrait même ajouter que la loi du 23 juillet 1921, en ce qui

concerne les modes de reconstitution permis pour l'indemnité relative à des meubles meublants fait usage de l'expression « emploi ». Il semble cependant que le régime du emploi et celui du remplacement ne s'identifient pas, la loi ne fait, du reste, dans l'article 53, n° 1, allusion qu'au emploi. Pour interpréter cette expression, il semble préférable de se placer à l'époque à laquelle elle a été inscrite dans ce texte, or, lors de l'élaboration de la loi du 17 avril 1919, il a été répété que le emploi ne s'appliquait qu'en ce qui concernait l'indemnité en matière immobilière. S'agissant d'une déchéance, d'une sanction civile, il paraît préférable d'interpréter cette disposition restrictivement et par suite de ne pas l'étendre au régime du remplacement en matière mobilière (22).

(22) Contra-doctrine de l'Administration. Circ. n°1133. du 1^{er} août 1922. B. R. L. 1922, p. 251.

APPENDICE

LE RÉGIME DES INTÉRÊTS

Une brève étude du régime des intérêts vient mettre en relief les conceptions législatives rencontrées dans l'examen du principal de l'indemnité, le droit social a laissé ici aussi certaines traces. Il faut du reste remarquer que l'allocation des intérêts apparaît comme constituant la réparation d'une perte de jouissance, elle est une manifestation de la conception indemnitaire.

Une règle domine cette matière. Seule la somme correspondant au montant de la perte subie donne droit aux intérêts. L'article 47 initio nous le précise nettement « les sommes dues par l'Etat pour la réparation de la perte subie. » Nous avons eu déjà l'occasion de signaler cette particularité en montrant la nature spéciale des frais supplémentaires. Ce qui constitue la partie élémentaire et irréductible de la réparation, c'est la perte subie, cette somme correspond en effet réellement au dommage causé au sinistré ; c'est donc sur elle uniquement que l'on doit calculer les intérêts. Il faut observer que cette solution ne s'est pas imposée immédiatement et qu'au cours des débats on a, à un moment, admis que la somme représentant les frais supplémentaires, comme celle relative à la perte subie, devait porter intérêt.

Mais dans certains cas, la somme représentant le montant de la perte subie ne portera pas intérêt. Ce résultat se justifie de façon différente dans les deux hypothèses où cette solution est admise.

L'une est la conséquence même du régime qui est adopté en ce qui concerne les indemnités allouées aux départements, communes, établissements publics ou d'utilité publique ou concessionnaires, lorsqu'il s'agit de biens affectés à l'intérêt général. Ici en effet le régime forfaitaire qui est organisé pour eux semble s'opposer à la production d'intérêts pour les sommes qui constituent l'indemnité. L'article 12 qui vise les édifices civils et cultuels complète encore cette solution puisque dans l'indemnité versée, et qui consiste dans la somme nécessaire à la reconstitution d'un édifice identique, il n'y a pas à proprement parler de distinction entre la perte subie et les frais supplémentaires.

Si dans ces cas, on s'attache tout à la fois au mode de réparation et à la nature de la chose détruite, le législateur s'est au contraire fondé uniquement sur le caractère de la chose détruite pour refuser le droit aux intérêts dans les hypothèses prévues par l'article 47, alinéa 1^{er}. Après avoir posé le principe du droit aux intérêts, l'article 47 ajoute : « à l'exception de celles dues pour les dommages causés aux maisons de plaisance et aux meubles visés au paragraphe 2 de l'article 13 ». Ici c'est l'influence directe du droit social qui a agi. Le législateur est venu établir ici en matière immobilière une catégorie nouvelle et a renforcé le régime qu'il avait orga-

nisé, et qui, depuis la loi du 25 août 1920, a disparu, pour le groupe des meubles de luxe. Le fondement de ces deux exceptions se trouve aux yeux du législateur dans cette constatation que ces biens n'étaient antérieurement en rien productifs de revenus, qu'ils n'étaient susceptibles de donner à leur propriétaire que des satisfactions d'art ou d'amour-propre et par suite non évaluables en argent. Puisque ces biens ne rapportent rien à ceux qui les possèdent, qu'ils sont même fréquemment pour eux une charge, pourquoi vouloir réclamer à l'Etat, en ce qui les concerne, le paiement d'intérêts sur les sommes correspondant à l'indemnité. Argument qui n'a pas une valeur irréfutable, mais surtout décision qui se rattache à cette distinction qui avait disparu lorsqu'il s'était agi du principal même de l'indemnité et qui était fondée sur la valeur sociale des biens et sur leur utilisation. Elle est du reste susceptible de faire naître les plus grandes difficultés d'interprétation. On veut d'abord atteindre le luxe et l'inutilité sociale par la non attribution d'intérêts pour les indemnités correspondant à des maisons de plaisance, c'est-à-dire, semble-t-il, pour des immeubles qui ne sont pas directement productifs d'intérêts. Quant aux meubles somptuaires, l'article 13, § 2 qui les définissait a été abrogé par la loi du 25 août 1920, mais la disposition de l'article 47, relative aux intérêts, subsiste, car c'est par raison de brièveté que le législateur a fait un renvoi à un article au lieu d'en rappeler les termes. Il s'agit ici des meubles de luxe, il ne faudrait pas, du reste,

y faire rentrer les meubles d'agrément prévus par l'article 13, § 4, 4°.

L'article 47 fixe deux détails importants en ce qui concerne cette matière des intérêts : la date à partir de laquelle en principe la loi entend faire courir les intérêts et le taux de ceux-ci. En règle générale, c'est le 11 novembre 1918 qui est pris comme point de départ du cours des intérêts. Cette disposition est le résultat d'une transaction entre ceux qui étaient partisans de la fixation du point de départ au jour du dommage et ceux qui demandaient de repousser cette date au jour de la décision définitive sur le dommage envisagé. On a pris cette date forfaitaire sur la proposition du Ministre des Finances qui déclarait : « Cette proposition est de fixer le jour à partir duquel courent les intérêts au 11 novembre 1918, date de l'armistice, puisque, dans cet armistice, nous avons fait reconnaître par l'ennemi l'obligation de réparer les dommages » (1). Justification un peu singulière qui semblait indiquer par là que la nation se sentait plus complètement obligée vis-à-vis du sinistré parce que l'Allemagne devait payer et qui montre ainsi la place tenue par cet événement extérieur dans cette réparation, problème essentiellement national. Nous ne nous arrêterons pas au taux de l'intérêt, on l'a fixé en tenant compte tout à la fois de celui qui semblait équitable à ce moment et aussi en ayant pour but de permettre aux sinistrés avant l'époque du paiement, de faire appel au crédit sans que cette opération devienne onéreuse pour eux.

(1) Chambre. Séance 29 janvier 1919, J. O., p. 299.

Quant à la date du versement des intérêts, elle est une question de paiement qui s'inspire tout spécialement des exigences du Trésor.

A cette règle générale relative à la fixation du point de départ du cours des intérêts, la loi apporte deux exceptions qui tendent à rapprocher la date du dommage et celle qui sert de point de départ aux intérêts. Il s'agit dans ces deux cas de réparation concernant des dommages intéressants aux yeux du législateur, mais qui, cependant, n'engendrent pas pour le sinistré le droit à l'obtention de frais supplémentaires. L'article 43, § 5, considère d'abord que pour les prélèvements en espèces, amendes, et contributions de guerre imposées par les autorités ou les troupes ennemies, le cours des intérêts doit s'établir à dater du jour où s'est produit le dommage. D'autre part, l'article 47, § 2, donne une solution qui se rapproche de la précédente pour les meubles qui ne bénéficient pas des frais de remplacement : marchandises, récoltes, produits, approvisionnements et celles des matières premières qui ne bénéficient pas des dispositions du § 4, n^{os} 1, 2 et 3 de l'article 13. Les intérêts courent six mois après la date du dommage. Tenant compte de l'invasion, et de ses conséquences, le législateur apporte dans un cas une solution encore plus favorable « pour les dommages causés à ces marchandises, récoltes, produits et approvisionnements et à ces matières premières pendant l'occupation ennemi, on prendra la date de l'invasion ». C'est là une solution d'équité qui se justifie « sans doute, disait l'auteur de l'amen-

dement (dont le texte devint le § 3), les consignations, réquisitions et destructions ont eu lieu à des époques différentes, mais il faut remarquer que, par le fait de l'invasion, le préjudice a été le même puisque les marchandises et les matières premières qui ont subi postérieurement un dommage ont été, pour ainsi dire, bloquées. Les enlèvements ont été successifs, mais la dépossession réelle a eu le même point de départ » (2). Dans ces conditions, il était difficile de faire une différence entre le sinistré dont les marchandises avaient été consignées à une certaine date et celui dont les marchandises avaient été enlevées un peu plus tard.

(2) Chambre. Séance 11 avril 1919, J. O., p. 1901.

CONCLUSION

Au cours de cette étude, on a vu l'aspect caractéristique de cette indemnisation en matière de dommages de guerre. Le législateur avait en face de lui de nombreuses hypothèses, il lui fallait donc organiser un système de réparation varié dans ses modalités afin de tenir compte de tous ces cas. Cette variété a été encore augmentée par suite des conceptions diverses qui ont été soutenues au cours de l'élaboration de la loi et qui ont laissé des traces dans son texte. Toutefois, de tout cet ensemble, on peut dégager deux traits essentiels, d'une part le législateur a laissé au sinistré une grande liberté, d'autre part le régime de la réparation a été organisé dans un but de reconstitution.

La théorie du secours amenait à accorder une réparation surtout à ceux qui étaient dans le besoin, en se plaçant au point de vue exclusif de la reconstitution, on était conduit à n'envisager que ceux dont on avait besoin. Avec le régime définitivement adopté, tous les sinistrés ont un droit à la réparation, c'est seulement le montant de la réparation qui varie suivant le parti qu'ils prennent.

Voulant la reconstitution, le législateur a été obligé d'organiser le régime de l'indemnité en tenant compte des nouvelles conditions économiques ; en

même temps qu'il avait à désigner les biens au profit desquels ce traitement privilégié pourrait être applicable.

C'est, par suite, une très lourde dépense qui est mise à la charge de la Nation, elle doit en conséquence, correspondre à l'effort de reconstitution que le législateur a désiré. On peut regretter que des abus se produisent car il s'agit d'une œuvre nationale qui doit être placée en dehors et au-dessus des intérêts particuliers. Dans certains cas on semble détacher cette indemnité de l'œuvre à laquelle elle est affectée et des principes qui la dominent. Cette tendance est d'autant plus facile à réaliser que le législateur a établi une réglementation libérale, dans l'emploi de l'indemnité notamment. Grâce à ces dispositions, la fraude a pu trouver une place et fausse ainsi l'œuvre de reconstitution. Cette fraude provient du reste très souvent de tiers non sinistrés qui cherchent, grâce aux facilités données par la loi, à profiter des conditions très avantageuses de l'indemnité. De là des interventions du législateur pour parer à ces manœuvres, mesures souvent inefficaces et qui aboutissent à gêner considérablement les sinistrés ouvriers sincères de l'œuvre de reconstitution. On peut dire que la loi, dans une large part, est remise, quant à son application, à la conscience du sinistré.

Ce régime d'indemnisation très large quant à la fixation même du montant de la réparation, se justifie par le but de reconstitution qui a inspiré le législateur. A ce titre, la loi du 17 avril 1919 devrait

être considérée comme une loi exceptionnelle, il semble qu'on ait voulu en faire une loi-étalon dont certaines dispositions seraient applicables à d'autres situations cependant bien différentes. C'est ainsi que la réparation des dommages occasionnés aux tiers par des accidents survenus dans les établissements de l'Etat ou dans les établissements industriels privés travaillant pour la défense nationale, prévue par la loi du 3 mai 1921, a été organisée sur de nombreux points par référence à la loi du 17 avril 1919. En ce qui concerne l'indemnité notamment, l'article 3 admet que, en cas de reconstitution des immeubles détruits ou endommagés, le sinistré doit recevoir, outre la perte subie, les frais supplémentaires. Conception critiquable, car on ne se trouve plus en présence de dommages de guerre et par suite l'application des règles du droit commun aurait suffi.

A raison même de la conception particulière de l'indemnité adoptée par le législateur, cette loi, du point de vue financier, peut être très délicate à appliquer. Mais il faut rappeler que la réparation consacrée par la loi du 17 avril 1919 est absolument indépendante de la réparation prévue par les traités. Ce n'est pas à dire que l'une n'a pas eu d'influence sur l'autre. C'est après l'armistice qu'on s'est montré plus large dans la fixation du montant des indemnités, notamment en matière mobilière, ou même dans la reconnaissance du droit à réparation. Quand on discutait sur le point de savoir si on devait accorder une réparation aux zoniers, on a invoqué comme

argument justifiant la réparation, que refuser toute indemnisation, c'était faire faire une économie à l'Allemagne qui devait supporter, en définitive, la charge de la réparation. Mais ces constatations ne doivent pas rejaillir sur le principe de l'indépendance de ces deux réparations. Si les circonstances ont permis au Parlement d'envisager le régime de la réparation d'une façon conforme aux principes qu'il venait d'adopter, et surtout si elles ont facilité la conciliation des opinions diverses sur ce point, elles doivent limiter là leur influence. Comme le disait un Président du Conseil le 29 Mai 1920 à la Chambre « la faillite de l'Allemagne ne libérerait pas la nation française de la dette sacrée qu'elle a contractée ». Une autre attitude serait, pour le moins, singulière alors que dans l'article 18, § 1, de la loi du 17 avril 1919, le législateur n'a prévu comme répercussion possible de la réparation devant être effectuée par l'ennemi, qu'une augmentation de l'indemnisation déjà accordée aux sinistrés.

Ce n'est pas dire que des réformes de cette loi ne soient pas à faire, pour ne citer qu'un exemple, les droits des créanciers mériteraient une protection plus complète. Mais toute modification à cette charte des sinistrés doit être sérieusement étudiée et ne pas emprunter la voie insidieuse d'une loi de finances. Ayant visé la réparation intégrale et y tendant, on ne comprendrait pas que le législateur vienne par la suite réduire directement ou indirectement les droits reconnus aux sinistrés. Toute restriction ultérieure dans la réparation serait d'autant plus injuste

que l'indemnité, qui a été accordée et déjà remise à certains, dépasse ce que le droit commun pouvait amener à envisager (1).

(1) C'est avec raison qu'on a protesté contre les dispositions contenues dans le projet de budget sur les dépenses recouvrables pour l'exercice 1923 qui tendaient à réduire singulièrement les droits des sinistrés en reprenant des conceptions rejetées au cours de la discussion de la loi de 1919, comme le remploi sur place.

Vu : Le Président de Thèse,
L. ROLLAND.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris
P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

I. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES DE LA LOI DU 17 AVRIL 1919

DÉBATS

CHAMBRE DES DÉPUTÉS.

1^{re} *Discussion* : J. O., 4, 6, 11, 13, 18, 20, 25, 27 octobre ; 15, 17 novembre 1916 ; 17, 19, 24 janvier 1917.

2^e *Discussion* : J. O., 18, 19, 20, 25 décembre 1918 ; 18, 19, 22, 23, 24, 29, 30, 31 janvier, 2 février 1919.

3^e *Discussion* : J. O., 11, 12 avril 1919.

SÉNAT.

1^{re} *Discussion* : J. O., 12, 14, 21, 22, 23 décembre 1917.

2^e *Discussion* : J. O., 26 mars 1919.

3^e *Discussion* : J. O., 18 avril 1919.

ANNEXES

CHAMBRE DES DÉPUTÉS. — 11^e Législature.

N^{os} 50, 578, 641, 719, 878, 1290, 2095 (divers projet et propositions).

N^{os} 904, 2345, 2507.

N^{os} 4140, 5021, 5375, 5446.

N^{os} 5944, 5946.

SÉNAT.

Année 1917 : N^{os} 20, 315, 408.

Année 1918 : N^{os} 25, 79, 85,

Année 1919 : N^{os} 170, 171, 194.

II. — DOCTRINE

BERTHÉLEMY, HARMAND, LARNAUDE, ROLLAND, WEISS.

— La réparation des dommages de guerre.

BORNET. — La notion de subrogation réelle et le remploi prévu par la loi sur les dommages de guerre. Thèse, Lille, 1921.

COLLET. — De la réparation des dommages causés par les invasions de 1814-1815 (*Revue critique*. Nouvelle série, T. I, p. 447).

Comité National d'action pour la réparation intégrale des dommages de guerre notamment les études de MM. de BOECK, CARRÉ DE MALBERG, FORGEOT, GAVET, HENRY, Joseph BARTHÉLEMY, LARNAUDE, ROLLAND, WAHL, WEISS.

DEGAND — Etude historique et critique sur l'évolution du droit à la réparation des dommages de guerre.

DEGLAIVE. — La notion juridique de dommages de guerre. Thèse, Paris, 1920.

DEMOGUE. — La notion du remploi. (*J. des Notaires*, 20 février-5 mai 1920).

DEMOGUE. — De la prime allouée en déduction de la vétusté en cas de remploi d'un immeuble détruit par la guerre. (*J. des Notaires*, 20 juillet 1919).

DISLÈRE. — Etat de guerre dans le répertoire de droit administratif de Béquet.

GENY. — Science et technique en droit privé. T. II, p. 410.

GOUIN. — La liberté du remploi dans la réparation des dommages de guerre. Thèse, Paris, 1917.

JACQUELIN. — Le droit social et la réparation des dommages en pays envahis. 1917.

JACQUELIN. — Le caractère individuel du droit à la réparation (*Revue polit. et parl.* 1917, p. 297).

JÈZE. — La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre (*Rev. droit public*, 1915, p. 5).

MILLIOT. — Les principes directeurs de la loi sur la réparation des dommages causés par les faits de la guerre (*Rev. trim. droit civil*, 1919, p. 47).

MOTTINI. — Les dommages de guerre agricole. Thèse, Paris, 1921.

RENARD. — De la nature juridique de l'indemnité de dommages de guerre. (*Rev. droit public*, 1920, p. 199).

ROGER. — Principes relatifs à l'indemnisation de dommages de guerre (*J. des Notaires*, 1923, p. 5 et 33).

ROLLAND. — La loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre. (*Rev. droit public*, 1919, p. 367).

ROMAN. — La nature juridique du remploi dans la loi du 17 avril 1919. Thèse, Paris, 1921.

ROMAN. — Répertoire général de législation et de jurisprudence en matière de dommages de guerre.

TOULEMON. — La réparation des dommages de guerre 1921.

WAHL. — Chronique législative. (*Rev. trim. droit civil*, 1919, p. 267).

REVUES SPECIALES

Bulletin des Régions libérées, 1919 à 1923, cité B.R.L.

Revue des dommages de guerre, 1921 à 1923, citée
Rev. dom. guerre.

ABRÉVIATION. — *Com. Sup.* = Commission Supérieure des dommages de guerre compétente pour connaître en appel des décisions des tribunaux de dommages de guerre, à la place du Conseil d'Etat, depuis la loi du 31 mai 1921.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	I
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

Fondement et économie générale de la réparation

CHAPITRE PREMIER. — Fondement du droit à réparation	10
CHAPITRE II. — Tendances générales de la législation en rapport avec le régime de l'indemnité.....	15
CHAPITRE III. — Bénéficiaires et dommages réparés	21
<i>Section I. — Bénéficiaires.....</i>	21
<i>Section II. — Dommages réparés.....</i>	24

DEUXIEME PARTIE

L'Indemnité

GÉNÉRALITÉS	31
-------------------	----

TITRE PREMIER

L'indemnité en matière immobilière

GÉNÉRALITÉS	39
CHAPITRE PREMIER. — Le remploi.....	46
Caractères généraux	
<i>Section I. — Conditions du remploi.....</i>	49
§ 1. La décision de remploi	50

1) Qui peut demander le emploi.....	50
2) Date de l'engagement de emploi	56
§ 2. Contenu de l'engagement de emploi, Généralités.....	57
1) La liberté dans la réalisation du emploi	58
A. Destination de l'indemnité.....	58
B. Lieu du emploi	65
C. Etendue du emploi	72
D. Mise en commun des droits à indemnité et apport en société.....	74
2) La liberté dans le choix des modalités du emploi	74
A. La protection des intérêts particuliers	74
B. La protection des intérêts généraux..	80
Section II. — Effets du emploi	84
Section III. — Sanction des dispositions relatives au emploi	87
§ 1. Contrôle du emploi	87
§ 2. La déchéance du droit à indemnité.....	88
CHAPITRE II. — L'indemnité en cas de emploi.....	91
Section I. — Immeubles bâtis	91
§ 1. La perte subie	91
1) Mode de calcul	91
2) La déduction pour vétusté	94
§ 2. La compensation de la déduction pour vétusté.....	98
§ 3. Les frais supplémentaires. Mode de calcul. Appréciation	103

Section II. — Immeubles non bâtis. Généralités	110
§ 1. Dommages au fonds	111
§ 2. Dommages aux forêts	113
CHAPITRE III. — L'indemnité en cas de non-emploi. Généralités	117
Section I. — Détermination et évaluation de l'indemnité	118
Section II. — Le régime de l'indemnité pour les dommages aux constructions élevées dans les zones militaires	120
Section III. — Le réinvestissement	123
CHAPITRE IV. — Régime spécial de l'indemnité pour certaines catégories d'immeubles	125
Section I. — Immeubles des collectivités publiques	125
Section II. — Edifices civils ou culturels	127
Section III. — Les mines	130

TITRE II

L'indemnité en matière mobilière

GÉNÉRALITÉS	131
CHAPITRE PREMIER. — Le régime de droit commun	137
Section I. — L'évaluation de la perte subie. Règles générales. L'influence exceptionnelle du remploi immobilier sur la réparation mobilière	137
Section II. — La réparation des meubles somptuaires. La loi du 25 août 1920	143
Section III. — Le régime de l'indemnité pour les valeurs mobilières et les offices publics et ministériels	146

§ 1. Valeurs mobilières	146
§ 2. Offices publics et ministériels	149
1) La réparation en cas de maintien de l'office	150
2) La réparation en cas de suppression de l'office	156
 CHAPITRE II. — Le régime exceptionnel : Le remplacement. Généralités	161
 Section I. — Montant de l'indemnité	163
 Section II. — Pour quels meubles et dans quelle mesure la loi accorde-t-elle la valeur de remplacement. — Généralités	167
§ 1. Meubles à utilité industrielle	169
§ 2. Meubles à utilité professionnelle	178
§ 3. Meubles à utilité agricole	179
§ 4. Meubles à utilité commerciale	180
§ 5. Meubles à utilité domestique	181
 Section III. — Le remplacement. Caractère	189
§ 1. Conditions	191
§ 2. Effets	198
§ 3. Sanction des dispositions relatives au remplacement	199
 APPENDICE. — Le régime des intérêts	201
 CONCLUSION	207
 BIBLIOGRAPHIE	213

ERRATA

Page 35, ligne 15. — Au lieu de *ou*, lire : *où*.

— 52, ligne 11. — Au lieu de *divergence d'opinion*, lire : *divergence d'opinions*.

— 65, ligne 28. — Au lieu de *article 5, § 7*, lire : *article 5, § 8*.

— 144, ligne 6. — Au lieu de *ou aboutit*, lire : *on aboutit*.

— 168, ligne 17. — Au lieu de *force productive*, lire : *force productrice*.

— 180, ligne 13. — Au lieu de *expoliter*, lire : *exploiter*.

— 180, ligne 19. — Au lieu de *l'analogie*, lire : *l'analogue*.

— 182, ligne 10. — Au lieu de *le mobilier d'habitations*, lire : *le mobilier de l'habitation*.

— 199, ligne 7. — Au lieu de *précisés*, lire : *précisées*.



